



3 1761 11701856 4














Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117018564>



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, April 9, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le jeudi 9 avril 1987

Présidente: Aideen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 14—  
Special Audits; paragraphs 14.19 to 14.36—Radar  
Modernization Project (RAMP)

### CONCERNANT:

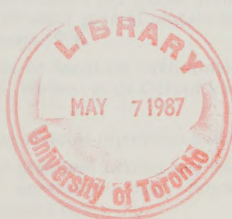
Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 14—Vérification spéciale; paragraphes  
14.19 à 14.36—Projet de modernisation des radars  
(PMRA)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

Members

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

Membres

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



[Texte]

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, APRIL 9, 1987

(25)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:16 o'clock a.m., this day in Room 308 West Block, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Aileen Nicholson, Alan Redway and Marcel R. Tremblay.

*Other Members present:* Gabriel Desjardins and Don Boudria.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General; R. Buskard, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of Transport:* R.M. Withers, Deputy Minister; C. Lafrance, Assistant Deputy Minister, Aviation. *From the Treasury Board Secretariat:* Gérard Veilleux, Secretary of the Treasury Board; David McEachran, Acting Deputy Secretary, Administrative Policy Branch; Jean-Guy Haché, Acting Director, Planning and Evaluation, Administrative Policy Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 14: Special audits; paragraphs 14.19 to 14.36—Radar Modernization Project (RAMP) of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statements of Kenneth M. Dye, R.M. Withers and Gérard Veilleux were deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

The Chairman authorized that the following documents be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

- Public Works Canada *Progress Report* in Response to Recommendations of the Public Accounts Committee. (See Appendix PUBL-11)
- Response to the Second Report of the Public Accounts Committee of December 18, 1986 (from Treasury Board Secretariat). (See Appendix PUBL-12)
- Public Service Commission update on the Administrative Reform Project and the audit of staffing. (See Appendix PUBL-13)

[Traduction]

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 9 AVRIL 1987

(25)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 16, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (présidente).

*Membres du Comité présents:* Aileen Nicholson, Alan Redway et Marcel-R. Tremblay.

*Autres députés présents:* Gabriel Desjardins et Don Boudria.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général; R. Buskard, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. *Du ministère des Transports:* R.M. Withers, sous-ministre; C. Lafrance, sous-ministre adjoint, Aviation. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor; David McEachran, sous-secrétaire intermédiaire, Direction de la politique administrative; Jean-Guy Haché, directeur intermédiaire, Planification et évaluation, Direction de la politique administrative.

Conformément à son ordre de renvoi contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend l'étude des paragraphes 14.19 à 14.36, du chapitre 14 intitulé *Vérification spéciale*, à la rubrique intitulée *Projet de modernisation des radars (PMRA)*, extrait du rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye, de R.M. Withers et de Gérard Veilleux sont tenues pour lues.

Les témoins répondent aux questions.

Le président permet que les documents ci-après figurent en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui:

- Rapport d'activité de Travaux Publics Canada consécutif aux recommandations du Comité des comptes publics. (Voir Appendice PUBL-11)
- Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor consécutive au Deuxième rapport du Comité des comptes publics du 18 décembre 1986. (Voir Appendice PUBL-12)
- Mise à jour de la Commission de la fonction publique concernant le projet de réforme administrative et de la vérification de la dotation en effectifs. (Voir Appendice PUBL-13)

**[Text]**

At 11:39 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

**[Translation]**

À 11 h 39, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas



**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, April 9, 1987

• 1017

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order.

This morning the committee is commencing consideration of Chapter 14, Special Audits, Department of Transport, Radar Modernization Project of the 1986 Report of the Auditor General.

I am pleased to welcome, from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Dye, the Auditor General; from the Department of Transport, Mr. R.M. Withers, Deputy Minister; and from Treasury Board Secretariat, Mr. Gérard Veilleux, Secretary of the Treasury Board. These gentlemen are accompanied by other officials whom they will introduce, perhaps as they speak.

The opening statements from Mr. Dye, Mr. Withers, and Mr. Veilleux have been distributed. They will be printed in the record but will not be read this morning.

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** In 1982 I indicated to the Public Accounts Committee my intention, in so far as is possible, to audit every major capital acquisition undertaken by the Government of Canada. These acquisitions, detailed in the combined Part IIIs of the 1985-86 Estimates, show a planned total of \$23 billion in expenditures for equipment and buildings through 1991. Since 1983 we have examined 27 capital projects with a total value of \$3.3 billion. Some of these were reported in chapters in my 1985 and 1986 annual reports. In the Special Audits chapter, 14, of my 1986 annual report I have taken the additional step of reporting on three projects related to a common theme: The Radar Modernization Project, the Guy Favreau Complex and Department of Fisheries and Oceans, Vessel Acquisition.

Those three projects show the effects of undertaking large capital projects before establishing a well-defined and approved operational requirement. Without a defined requirement, technical solutions to operational problems leave a department vulnerable to over-building, with associated increased and/or excessive costs. In the case of the Radar Modernization Project (RAMP), the operational requirement was produced after the technical solution had been decided and the sites selected for radar deployment.

Paragraph 14.26 dealing with Needs Definition discusses the growth of this project from identifying a need to improve or replace radars to approving the project. Many

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 9 avril 1987

**La présidente:** Je déclare la séance ouverte.

Ce matin, le comité va entreprendre l'examen du chapitre 14, Vérifications spéciales, ministère des Transports, Projet de modernisation des radars, du rapport 1986 du Vérificateur-général.

Je suis heureux d'accueillir aujourd'hui M. Dye, le Vérificateur-général du Canada; M. R.M. Withers, sous-ministre, ministère des Transports; et M. Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor. Ces messieurs sont accompagnés par plusieurs de leurs collaborateurs qu'ils voudront bien présenter, au moment où ceux-ci doivent prendre la parole.

Les textes de la déclaration préliminaire de M. Dye, de M. Withers, et de M. Veilleux ont déjà été distribués. Ils figureront dans le compte rendu mais ne seront pas lus ce matin.

**Commentaire d'introduction de M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** En 1982, j'ai indiqué au Comité des comptes publics mon intention de vérifier, dans la mesure du possible, chaque grande acquisition en capital effectuée par le gouvernement du Canada. Ces acquisitions, énumérées dans les Parties III combinées du Budget des dépenses de 1985-1986, indiquent une dépense totale prévue de 23 milliards de dollars jusqu'en 1991, pour des équipements et des bâtiments. Depuis 1983, nous avons examiné 27 projets d'immobilisations évalués à 3,3 milliards de dollars. Certains de ces derniers ont été signalés dans des chapitres de mes rapports annuels de 1985 et 1986. Dans le chapitre sur les vérifications spéciales (chapitre 14) de mon rapport annuel de 1986, j'ai posé une action de plus, soit faire rapport sur trois projets liés à un thème commun: le projet de modernisation des radars, le Complexe Guy Favreau et le Programme d'acquisition de navires du ministère des Pêches et Océans.

Ces trois projets montrent ce qui arrive lorsqu'on entreprend de grands projets d'immobilisation sans d'abord définir et approuver ses besoins de fonctionnement. Si le ministère ne définit pas ses besoins, les solutions techniques qu'il appliquera à ses problèmes de fonctionnement lui feront courir le risque de voir trop grand, entraînant ainsi une montée des coûts ou encore des coûts excessifs. En l'occurrence, les besoins de fonctionnement, pour le projet de modernisation des radars (PMRA), ont été établis après que la solution technique eut été retenue et que les emplacements eurent été choisis pour le déploiement des radars.

Le paragraphe 14.26, intitulé Définition des besoins, traite de l'expansion de ce projet, depuis la détermination du besoin d'améliorer ou de remplacer les radars jusqu'à

*[Text]*

factors, some beyond the control of the department, contributed to the significant cost increases. There were numerous changes in performance criteria, increases in the number of sites and redefined technical requirements as the project progressed. Changes of this nature are common to government capital projects. For RAMP, the Main Estimates of the Department of Transport reveal an increase to \$811 million in 1985-86 from an initial estimate of \$46 million in 1978. This increase should not be construed as a cost overrun which is defined as a cost increase following effective project approval as discussed at the 17 February PAC meeting with Treasury Board officials.

Other important concerns are reflected in the paragraphs on project definition—paras. 14.28 to 14.29 and 14.31 to 14.36. One relates to our observation that the department did not follow accepted life cycle management techniques in developing RAMP.

Another concern relates to the benefit-cost analysis that justified the selection of sites. The department sought funding only for sites where the expected benefits exceeded the costs in the RAMP benefit-cost analysis. We concluded that the department overstated the benefits, resulting in a program that was larger than necessary. This overstatement of benefits affected primarily those marginal sites where, because of traffic levels, the expected benefits were very close to the expected costs and, in particular, where the forecasts of traffic levels were overly optimistic. We questioned the economic viability of three sites, Prince George, Sault Ste. Marie and Hamilton at a total cost of \$39.6 million. In our view, significant savings could be achieved through a more careful analysis of the benefits and costs expected from this program.

The Department may wish to outline the changes it has made resulting from our examination and its own related studies, which indicate that action planned by the Department could produce significant savings.

**Statement by Mr. R.M. Withers (Deputy Minister, Transport Canada):** As Deputy Minister of Transport Canada I acknowledge that the requirements definition process undertaken at the time of the initiation of the Radar Modernization Project (RAMP) does not compare well with the process now in place for capital project control. As well, I acknowledge that the 1982 benefit-cost analysis needed review in light of 1986 traffic and fuel price forecasts and to take advantage of current sophisticated computer analysis capabilities. Taking into account the Auditor General's observations and

*[Translation]*

l'approbation du projet. De nombreux facteurs, dont certains échappent au contrôle du ministère, ont contribué à l'important accroissement des coûts. On a apporté de nombreuses modifications aux critères de rendement, on a accru le nombre d'emplacements et redéfini les besoins techniques, au fur et à mesure que le projet avançait. Cela est propre à bon nombre de projets d'immobilisations du gouvernement. Dans le cas du PMRA, le budget des dépenses principal du ministère des Transports révèle que la somme initiale de 46 millions de dollars prévue en 1978 est passée à 811 millions en 1985-1986. Il ne s'agit pas ici d'un dépassement des coûts, défini comme un accroissement des coûts qui suit l'approbation réelle d'un projet, ainsi qu'on en a discuté à la réunion du CCP du 17 février avec les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor.

D'autres préoccupations importantes sont présentées dans les paragraphes qui portent sur la définition du projet (paragraphes 14.28 à 14.29 et 14.31 à 14.36). L'une d'elles a trait à notre observation à l'effet que le ministère n'a pas adopté les techniques de gestion reconnues liées à la durée de service de l'équipement, lorsqu'il s'est agi de mettre au point le PMRA.

Une autre préoccupation se rapporte à l'analyse avantages-coûts qui a justifié le choix des emplacements. Le ministère n'a cherché à obtenir des fonds que pour les emplacements dont les avantages escomptés dépassaient les coûts dans l'analyse des avantages-coûts du PMRA. Nous avons conclu que le ministère avait surestimé les avantages, ce qui a donné lieu à un programme plus vaste que nécessaire. Cette surestimation des avantages a surtout touché les emplacements marginaux pour lesquels, à cause du volume de circulation, les avantages escomptés dépassaient de peu les coûts prévus et, notamment, où les prévisions du volume de circulation étaient beaucoup trop optimistes. Nous avons eu des doutes sur la viabilité économique de trois emplacements, soit Prince George, Sault Ste. Marie et Hamilton dont le coût total s'élevait à 39,6 millions de dollars. A notre avis, on aurait pu réaliser d'importantes économies en analysant plus prudemment les avantages et les coûts escomptés en rapport avec ce programme.

Le ministère voudra sans doute énoncer les modifications qu'il a apportées par suite de notre examen et de ses propres études, et qui indiquent que les mesures prévues par le ministère pourraient produire d'importantes économies.

**Déclaration d'ouverture de M. R.M. Withers (sous-ministre de Transports Canada):** En ma qualité de sous-ministre de Transports Canada, je reconnais que le processus de planification des besoins entrepris au stage initial du projet Ramp n'est pas comparable au processus maintenant utilisé pour le contrôle des projets d'immobilisation. Je reconnais, de plus, que l'analyse des avantages-coûts effectuée en 1982 laisse à désirer à la lumière des prévisions sur les volumes de circulation aérienne et sur le prix du combustible et face aux capacités d'analyse des ordinateurs les plus récents et les



[Texte]

recommendations on RAMP and on our management of major Crown projects in general, I have implemented several measures over the past two and a half years with a view to improving the effectiveness of our capital project control systems.

I would like to briefly highlight these measures.

I established the departmental Program Control Board in 1984. The board now includes representation at the assistant deputy minister level from Finance, Personnel, Policy and Co-ordination, and Review, as well as including senior officials from our Aviation, Airports, Marine and Surface operating groups. The Program Control Board has the mandate to rank, prioritize and recommend approval or otherwise of all proposals and submissions related to the allocation of departmental resources. Thus, a major Crown project such as RAMP would now receive a more vigorous departmental challenge than prevailed in 1983 when RAMP was approved.

The Office of the Auditor General is conducting a financial management and control study, and in fact they are currently looking at the corporate challenge function performed by our Program Control Board. The results of their study will be of interest to this department and will, I understand, be reported to Parliament by the OAG very shortly.

Last year we established a Cost-recovery and Economic Evaluation Directorate within the Finance group to serve the department as a whole. This directorate is mandated to provide to the Program Control Board and to other departmental clients, economic assessments of such things as major Crown projects. The directorate employs rigorous benefit-cost and other modern analytical techniques of economic assessment.

In addition to those measures taken above, in late 1985 I directed that an assessment of RAMP be conducted by my review group. The primary focus of the review was on the need for the project and on the operational and resource requirements stemming from this need. The results of this independent review supported the Auditor General's perception that the 1982 benefit-cost analysis of RAMP needed revision as confirmed in the light of later known circumstances and conditions. Significant examples of change for today are reduced fuel prices and lower traffic levels from those forecast in 1982. Accordingly, I directed that a revised benefit-cost analysis be conducted by our Finance group and that the methodology used for the revised analysis be assessed by an external group of experts. At this point in time we have results from the revised benefit-cost analysis. While from a purely economic standpoint there are opportunities for small reductions in the scope and magnitude of the project, these results still must be considered in relation to operational and safety implications. I anticipate the final results of all these assessments should be delivered to me

[Traduction]

plus évolués. En tenant compte des recommandations et des observations du vérificateur général sur le Ramp et sur la façon dont nous gérons en général les grands projets de la Couronne, j'ai pris plusieurs mesures, depuis 2 ans et demi, en vue d'améliorer nos systèmes de contrôle des projets d'immobilisation.

Permettez-moi brièvement de vous en faire part.

En 1984, j'ai créé le Conseil d'examen des programmes du ministère. Le conseil a maintenant des représentants des groupes des finances, du personnel, de la politique et de la coordination et de la revue, de l'échelon de sous-ministre adjoint, ainsi que les cadres supérieurs de nos groupes d'exploitation, soit ceux de l'aviation, de la gestion des aéroports, de la marine et de la surface. Le conseil d'examen des programmes a le mandat d'établir l'ordre et la priorité de toutes les propositions relatives à l'affectation des ressources du ministère et d'en recommander ou d'en déconseiller l'approbation. Ainsi, aujourd'hui, un grand projet de la Couronne comme le Ramp serait scruté avec plus de rigueur qu'au moment de l'approbation de ce projet en 1983.

Le Bureau du vérificateur général effectue une étude de la gestion et du contrôle financiers et de fait s'attache en ce moment à la fonction de planification d'ensemble qu'exerce notre conseil d'examen des programmes. Les résultats de cette étude présenteront de l'intérêt pour le ministère et je crois savoir qu'ils feront l'objet d'un rapport du BVG au Parlement sous peu.

L'an dernier, nous avons établi la direction générale du recouvrement des coûts et des évaluations économiques au sein des groupes des finances. La direction générale est chargée de fournir au conseil et à d'autres clients du ministère des évaluations économiques sur divers sujets, comme par exemple les grands projets de la Couronne. Elle utilise des techniques d'analyse modernes rigoureuses, telles les analyses avantages-coûts.

Enfin, permettez-moi de vous signaler qu'à la fin de 1985, j'ai confié à mon groupe de la revue la tâche de revoir le Ramp. La revue s'attachait à la nécessité du projet et aux besoins opérationnels et en ressources qui en découleraient. Les résultats de cette revue indépendante étaient la constatation du vérificateur général, à savoir que l'analyse coûts-avantages de 1982 du Ramp était de fait incomplète et inexacte, à la lumière des circonstances qui se sont fait jour par la suite. Citons deux exemples frappants des changements survenus: la baisse des prix de combustible et des volumes de circulation plus faibles que ceux prévus en 1982. Par conséquent, j'ai demandé qu'une analyse avantages-coûts révisée soit effectuée par notre groupe des finances et qu'un groupe de conseils externe atteste que l'analyse était complète et exacte. A ce moment-ci, nous avons obtenu les résultats de l'analyse des coûts-bénéfices révisés. Bien que d'un point de vue purement économique, il existe des possibilités pour des réductions mineures quant à la portée et la grandeur du projet, les résultats doivent être revus en égard aux conséquences opérationnelles et à la sécurité. Je prévois recevoir ces

**[Text]**

soon. I will then take appropriate action either to continue the project at its approved levels or to reduce it.

In closing, I have found the Auditor General's assessment of our Radar Modernization Project to be helpful in lending support to the initiatives that we have taken towards improving the effectiveness of our controls over major Crown projects.

**Statement by Gérard Veilleux (Secretary of the Treasury Board):** In my statement today I shall concentrate on two issues. First, the process that is in place in Treasury Board Secretariat to review Major Crown Projects and second, the Treasury Board consideration of the RAMP project with specific mention of two issues that have been raised by the Auditor General.

It is important at the outset to understand that a Major Crown Project (MCP) is one that exceeds \$100 million in value and that, because of its complexity and multi-year duration, often involves a high degree of risk. By high risk I mean that estimates of cost and schedule may need refining with the passage of time. This fact combined with the factors of complexity and long duration sometimes necessitates (before Effective Project Approval) significant revisions to earlier estimates of cost, schedule and scope. Also, this type of project usually has major social, economic or environmental impacts and requires the involvement of a number of government departments or the private sector. A Major Crown Project typically has a high degree of public visibility and political sensitivity.

Because of significant cost increases on certain large projects in the early 1970s, the Treasury Board in June 1978 issued a new and comprehensive policy on the management of Major Crown Projects. That policy was designed to be as streamlined and practical as possible while establishing effective mechanisms for clear accountability, cost control and interdepartmental involvement. The management process developed under this policy was designed to permit complete disclosure to Ministers of all available data at key points during the planning and implementation of all Major Crown Projects.

This management process is made up of six elements: need identification, creation of a dedicated project organization, options analysis, project definition, progress reporting, and post-project evaluation. Together they constitute what is generally accepted as comprehensive management practices. By this process, once a rigorous options analysis has been conducted, but the required accuracy (at least class "B") of the cost estimates is not yet available, Ministers of the Treasury Board may grant the project Preliminary Project Approval. This level of approval, generally referred to in the past as Approval in Principle, provides the authority to initiate the project formally and to spend only those funds necessary to

**[Translation]**

informations très bientôt. Je prendrai alors les mesures qui s'imposent, soit de diminuer la portée du projet ou de la laisser inchangée.

En conclusion, j'estime que l'évaluation faite par le vérificateur général de notre projet de modernisation des radars nous a été utile, car elle a donné du poids aux initiatives que nous avons prises en vue d'améliorer le contrôle que nous exerçons sur les grands projets de la Couronne.

**Exposé de M. Gérard Veilleux (secrétaire du Conseil du Trésor):** J'aimerais aujourd'hui aborder deux questions en particulier. La première a trait au processus d'examen des grands projets de la Couronne par le Secrétariat du Conseil du Trésor, et la seconde, à l'étude par le Conseil du Trésor du PMRA, notamment dans le contexte de deux observations formulées par le vérificateur général.

D'abord, il importe de savoir qu'un grand projet de la Couronne a une valeur de plus de 100 millions de dollars et qu'en raison de sa complexité et de sa longue durée, il comporte souvent des risques élevés. Par risques élevés, il faut entendre que les coûts et le calendrier prévus doivent souvent être révisés en cours de route. Ainsi, un tel projet nécessite parfois (avant même son approbation effective) d'importantes révisions quant aux estimations préliminaires des coûts, au calendrier et à la portée. En outre, un tel projet a normalement des retombées sociales, économiques et environnementales importantes et requiert la participation d'un grand nombre de ministères fédéraux ou d'entreprises privées. On comprend donc qu'un grand projet de la Couronne jouit d'une grande visibilité et que, sur le plan politique, il revêt un caractère délicat.

Par suite de la hausse considérable des coûts de certains projets majeurs au début des années 70, le Conseil du Trésor publiait, en juin 1978, une nouvelle politique générale sur la gestion des grands projets de la Couronne. Celle-ci, se voulait aussi simple et pratique que possible en visant à établir des mécanismes permettant de délimiter les responsabilités, de contrôler les coûts et de coordonner la participation de plusieurs ministères. Le processus de gestion établi en vertu de cette politique visait à permettre la communication aux ministres de toutes les données recueillies au cours des principales étapes de la planification et de la mise en oeuvre de tous les grands projets de la Couronne.

Ce processus de gestion comprend six éléments: la détermination des besoins, la création d'un organisme qui se consacre exclusivement au projet, l'analyse des options, la définition du projet, les rapports d'étape et l'évaluation à posteriori. Ensemble, ces éléments constituent ce qui est généralement accepté comme des pratiques de bonne gestion. Grâce à ce processus, les ministres du Conseil du Trésor peuvent, après une analyse approfondie des options et malgré l'absence d'une estimation exacte des coûts (au moins de type "B"), donner leur approbation préliminaire au projet. Ce type d'approbation, habituellement appelée approbation de principe, constitue une autorisation d'entreprendre officiellement le projet et de ne dépenser

## [Texte]

permit completion of the concept, preliminary design work and development of the class "B" estimates. By class "B" estimates, I mean those that are based on the design of major systems and sub-systems, including preliminary drawings, models and outline specifications, as well as all site/installation investigations. Once these estimates have been established, Ministers may grant Effective Project Approval which allows the department to proceed with the project and to spend all project funds. This authority level then becomes the reference point against which a project and its management are evaluated. As the project progresses, Treasury Board Ministers are also presented with semi-annual status reports. Finally, once a project is completed, a post-project evaluation report is presented to Treasury Board.

This all-too-brief summary shows that both a policy and a process are in place to permit effective management of Major Crown Projects. Decisions made during this process are based upon the best information available at the time. There is no absolute guarantee that deviations from estimates will not occur or that uncertainties will be completely eliminated. It merely means that such difficulties will be minimized to the greatest possible extent.

I would now like to turn to the consideration of RAMP by Treasury Board.

The project was subjected to the project approval process that I have just outlined, a process which was also described to you in a presentation by Mr. Jean-Guy Haché on February 17. Preliminary Project Approval was obtained from the Treasury Board on July 2, 1981 and the Department of Transport began work to obtain firm technical proposals and accurate cost estimates for the radar and display systems and to develop a project brief and a TB submission seeking effective approval for the project. This work was conducted over the ensuing two years under the impetus of the Dubin report on aviation safety which confirmed the urgency of replacing existing civil aviation radars.

In addition, at the request of the Treasury Board Secretariat, in order to ensure that the project as proposed was the most effective solution to the problem, Transport obtained an independent private sector evaluation of the proposal for the replacement of civil aviation radars in Canada. The conclusions of this report supported the Transport solution as the most cost-effective option. Other departments, such as DRIE and DSS, conducted further work to ensure that a satisfactory level of industrial benefits would result from the project. Only then was Effective Project Approval granted by Ministers on June 29, 1983, at a total estimated cost of \$811 million (current dollars).

Turning now to the observations of the Auditor General, I wish to make two general comments:

The first deals with the statement that the Treasury Board granted effective project approval for RAMP two

## [Traduction]

que les fonds nécessaires à l'exécution des travaux de conception préliminaires et à l'établissement d'une estimation de type "B". Cette dernière est d'ailleurs effectuée à partir du design des principaux systèmes et sous-systèmes, y compris les épreuves et les maquettes préliminaires et les devis provisoires, et des enquêtes menées sur le terrain et dans les installations. Une fois établie cette estimation, les ministres peuvent accorder l'approbation effective du projet et permettre ainsi au ministre d'y donner suite et de dépenser tous les fonds alloués à cette fin. Cette approbation sert de point de référence pour l'évaluation non seulement de la gestion du projet, mais du projet lui-même. Les ministres du Conseil du Trésor reçoivent des rapports semestriels sur l'état d'avancement du projet et, à la fin du projet, un rapport d'évaluation a posteriori.

Le tableau succinct que je viens de dresser illustre bien la présence d'une politique et d'un processus qui assurent la gestion efficace des grands projets de la Couronne. A chaque étape du processus les décisions sont prises en fonction des meilleurs renseignements disponibles. Rien ne garantit que toutes les incertitudes seront dissipées ou qu'aucune déviation des estimés ne se produira en cours de route, mais cela permet tout simplement de réduire au minimum les problèmes qui peuvent survenir.

J'aimerais maintenant vous parler de l'étude du PMRA que le Conseil du Trésor a effectuée.

Le PMRA a été assujéti au processus d'approbation de projet que je viens de vous exposer—et dont M. Jean-Guy Haché vous a parlé dans son exposé du 17 février dernier. Après avoir obtenu du Conseil du Trésor l'approbation préliminaire du projet, le 2 juillet 1981, le ministère des Transports a entrepris de solliciter des propositions techniques fermes et des estimations de coûts exactes pour les systèmes de radar et d'affichage et de rédiger un énoncé de projet ainsi qu'une présentation au CT en vue d'obtenir l'approbation effective du projet. Ces travaux se sont déroulés sur deux ans, avec comme point d'appui le rapport Dubin sur la sécurité aérienne qui recommandait le remplacement immédiat des radars de l'aviation civile.

En outre, à la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Transports a fait évaluer par une firme privée indépendante la proposition de remplacement des radars de l'aviation civile canadienne, afin de s'assurer que le projet proposé était celui qui offrait la meilleure solution au problème. Le rapport d'évaluation a révélé que la solution du ministère des Transports était la plus rentable. D'autres ministères tels que le MEIR et ASC ont aussi participé à la conception du projet, afin d'assurer au projet des retombées industrielles appréciables. Ce n'est que par la suite, soit le 29 juin 1983, que les ministres ont effectivement approuvé le projet, à un coût total estimatif de 811 millions de dollars (courants).

En ce qui a trait aux observations du vérificateur général, j'aimerais faire remarquer ce qui suit:

Premièrement, on a dit que le Conseil du Trésor avait accordé l'approbation effective du PMRA deux mois avant



## [Text]

months before the cost-benefit analysis report was available in its final version. This statement implies that Ministers were asked to make decisions without benefit of an important piece of analysis. A file review indicates that TBS officials had access to the final draft of the analysis before the EPA submission was forwarded for approval by the Treasury Board. When formally released, the final version of the cost-benefit analysis supported the earlier submission to Ministers. You should note, however, that the cost-benefit analysis was only one factor considered in recommending the project for approval. Other factors included the project's consistency with Justice Dubin's recommendations on aviation safety; the fact that it met operational requirements; its technical compatibility with future radar technology; the provision of significant Canadian industrial benefits; and the prospects for increasing the reliability of the aviation radar system across Canada.

My second comment involves the issue of whether or not the cost-benefit analysis itself was done correctly. The analysis done during this period was based on the best information available at the time. Both Treasury Board Secretariat and Transport officials realized that the 10-year implementation schedule for RAMP was a significant factor in determining the level of costs. They were also aware that changes in circumstances would most likely occur as time passed and that decisions made on the number of RAMP sites were sensitive to changes in traffic forecasts.

What was not anticipated, however, were decreasing fuel costs and lower traffic volumes, both of which occurred after RAMP was approved. If considered solely on a cost-benefit basis, a small number of the sites that were then approved might not be approved now.

As you know, Mr. Withers has initiated a new cost-benefit analysis of RAMP to re-examine the issues raised by the Auditor General. I understand he will elaborate upon this in his statement.

In terms of the current status of RAMP, based upon the latest semi-annual report, it is anticipated that the project will be delivered within its budget figure and ahead of schedule. In this context, the awarded contracts resulting from the project are proceeding within schedule and financial limitations.

To summarize, there is a comprehensive TB policy and procedure for the management of Major Crown Projects aimed at minimizing errors of estimation and uncertainty. This procedure was used during the RAMP approval process to arrive at the best decision possible at that time. While it is clear that no system is immune to changing circumstances, existing procedures will permit adjustments to the project if these become necessary.

## [Translation]

d'avoir reçu la version finale du rapport sur l'analyse coûts-avantages, ce qui laisse entendre que les ministres auraient été appelés à prendre des décisions sans pouvoir se fonder sur cette importante analyse. Un examen du dossier révèle que les représentants du SCT ont eu accès à la version finale de l'analyse avant que la demande d'approbation effective soit soumise à l'examen du Conseil du Trésor, la version finale qui a été publiée officiellement appuyait la présentation qui avait été précédemment soumise à l'examen des ministres. Toutefois, il y a lieu de noter que l'analyse coûts-avantages n'était qu'un des facteurs pris en considération dans la recommandation du projet. Parmi les autres, on note que le projet était conforme aux recommandations du juge Dubin sur la sécurité aérienne, qu'il répondait aux exigences opérationnelles, qu'il était compatible avec les techniques de radar de l'avenir, qu'il avait d'importantes retombées industrielles au Canada, et qu'il pouvait contribuer à accroître la fiabilité des systèmes radars de l'aviation au Canada.

Deuxièmement, on s'est demandé si l'analyse coûts-avantages avait été convenablement effectuée. L'analyse a été faite à partir des meilleurs renseignements disponibles à l'époque. Les représentants du secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Transports se sont rendus compte que la mise en oeuvre du PMRA sur une période de dix ans était un facteur important dans la détermination des coûts. Ils étaient également conscients que la situation évoluerait au fil des ans et que les décisions prises au sujet du nombre d'installations visées par le PMRA seraient sensibles aux changements affectant les prévisions sur la circulation aérienne.

Toutefois, ils n'avaient pas prévu la chute des prix du pétrole et la diminution du volume de la circulation aérienne qui sont survenues après l'approbation du PMRA. Si l'on tient compte strictement des coûts et des avantages, un certain nombre d'installations, approuvées à l'époque, ne le seraient peut-être pas aujourd'hui.

Comme vous le savez, M. Withers a entrepris de faire analyser de nouveau les coûts et avantages du PMRA en fonction des observations du vérificateur général. Si je ne me trompe, il en fera état dans son exposé.

En ce qui concerne la situation actuelle du PMRA, le rapport semestriel le plus récent indique que le budget alloué au projet devrait être respecté et le calendrier, devancé. Les marchés adjugés dans le cadre de ce projet sont donc exécutés dans les délais prescrits et ne dépassent pas les budgets alloués.

En résumé, la gestion des grands projets de la Couronne est assujettie à une politique et à des procédures générales du CT qui visent à dissiper les doutes et à réduire autant que possible les incidents de parcours. Les procédures ont été appliquées pendant le processus d'approbation du PMRA, afin de faire en sorte que les décisions prises soient les meilleures possibles. Comme, de toute évidence, aucun système n'est à l'épreuve des changements qui peuvent se produire en cours de route, les procédures en place permettront, le cas échéant, de modifier le projet.

[Texte]

**The Chairman:** May I invite all three witnesses to make any additional remarks they may wish before we go to questioning. Mr. Dye.

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Madam Chair, I would just like to introduce Ross Buskard, who is the Principal responsible for major capital projects. He is the person who has done the work and knows a lot more about it than I do.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Withers.

**M. R.M. Withers (sous-ministre, ministère des Transports):** Merci madame la présidente. Je suis accompagné de M. Claude Lafrance, sous-ministre adjoint, Aviation;

Mr. Jans Lovink, Director General of Cost Recovery and Economic Analysis; Mr. Jack MacDonald, who is responsible for all our airspace systems programs; Mr. Ron Jackson, Acting Assistant Deputy Minister of Review;

M. Pierre J. Proulx, directeur du Service de la circulation aérienne;

and Gloria Overall, also from our Review staff. Thank you.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Veilleux.

**Mr. Gérard Veilleux (Secretary, Treasury Board, Treasury Board Secretariat):** Thank you, Madam Chairperson.

I should say this is the first time I have appeared before your committee in my capacity as Secretary of the Treasury Board. I have today something that is rare in the life of a Secretary of the Treasury Board—I have the pleasure of appearing before you and, with apologies, I also have to appear before the Senate Finance committee at 11 a.m.—so with your indulgence I will have to excuse myself—and then the triple pleasure I have is that this afternoon I have to be at the Treasury Board meeting. It is one of those rare days.

• 1020

I have with me David McEachran, Acting Deputy Secretary of the Administrative Policy Branch; and Jean-Guy Haché, also one of the senior officers of that branch.

**The Chairman:** I will ask Mr. Redway to begin the questioning.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman. Mr. Withers, according to the Auditor General's report, paragraph 14.33, your department has wasted some \$39.6 million on this program. Can you tell me why no cost-benefit analysis was done before your department approved the program?

**Mr. Withers:** There was an initial benefit-cost analysis, done in February 1976. This was in the document "ATS

[Traduction]

**La présidente:** J'invite les trois témoins à faire des commentaires supplémentaires, s'ils le désirent, avant que nous passions aux questions. Monsieur Dye.

**M. Kenneth M. Dye (Vérificateur-général du Canada):** Madame la présidente, je voudrais simplement présenter Ross Buskard, qui est le principal responsable des projets d'immobilisations. C'est lui qui a fait tout le travail et qui le connaît beaucoup mieux que moi.

**La présidente:** Merci. Monsieur Withers.

**Mr. R.M. Withers (Deputy Minister, Department of Transport):** Thank you, Madam Chair. I am accompanied by Mr. Claude Lafrance, Assistant Deputy Minister, Aviation;

M. Jans Lovink, Directeur général du Recouvrement des coûts et de l'analyse économique; M. Jack MacDonald, responsable de nos programmes de contrôle de l'espace aérien; M. Ron Jackson, sous-ministre adjoint par interim, Revue;

Mr. Pierre J. Proulx, Directeur, Air Traffic Service;

et Gloria Overall, qui travaille également pour la Revue. Merci.

**La présidente:** Merci. Monsieur Veilleux.

**M. Gérard Veilleux (Secrétaire du Conseil du Trésor, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Merci, madame la présidente.

Je dois dire que c'est la première fois que je comparais devant votre comité en tant que secrétaire du Conseil du Trésor. Aujourd'hui est pour moi un événement très rare dans la vie d'un secrétaire du Conseil du Trésor. . . j'ai le plaisir de comparaître devant vous, et, je vous prie d'ailleurs de m'en excuser, je dois comparaître également devant le Comité sénatorial des finances à 11 heures. . . je vous demanderais donc de bien vouloir m'autoriser à partir. . . et, troisième plaisir, je dois participer, cet après-midi, à une réunion du Conseil du Trésor. C'est donc, pour moi, une journée exceptionnelle.

Je suis accompagné de David McEachran, sous-secrétaire par intérim de la Direction de la politique administrative; et de Jean-Guy Haché, qui est un des cadres supérieurs de cette direction.

**La présidente:** Monsieur Redway, à vous de poser la première question.

**M. Redway:** Merci beaucoup, madame la présidente. Monsieur Withers, d'après le paragraphe 14.33 du rapport du Vérificateur général, votre ministère a gaspillé quelque 39,6 millions de dollars pour ce programme. Pouvez-vous me dire pourquoi aucune analyse avantages-coûts n'a été effectuée avant que votre ministère n'approuve le programme?

**M. Withers:** Nous avons effectué une analyse initiale en février 1976. Elle a été présentée dans le document

## [Text]

Air Traffic Services Surveillance Requirements to the Year 1995". This was considered inadequate by Treasury Board.

In May of 1982, Treasury Board directed the department to re-examine the benefit-cost analysis in light of changes that had occurred since 1979. The result of this work was contained in another document entitled "Air Traffic Services Surveillance Requirements to the Year 2000", published in August 1983. This analysis examined benefits to be gained, such as delay in collision avoidance and the reduction of horizontal and vertical operating costs. The statistics used were based on the 1981 aircraft movement statistics, adjusted to 1982 levels.

Runway use statistics were used in conjunction with computer models, and the aircraft operating costs used were those of 1982 in converted U.S. dollars as obtained from the air carriers. The results of that analysis indicated to the satisfaction of Treasury Board a positive economic benefit. The analysis used the best-available data, but it failed to anticipate the plunge in fuel costs and the decrease in traffic volumes that occurred in the first half of this decade. There are indications now, of course, that these conditions are reversing.

The revised benefit-cost analysis model we have used today in 1987 is based on a significantly more conservative allocation of benefits to aircraft operating in a radar environment than did the previous model. This benefit-cost analysis has suggested that modernization of the system is justified economically. Even though the major benefits of radar could not be quantified, the study indicated that the base case would produce close to a break-even between the benefits we are able to quantify and the costs under specified reasonable assumptions.

I think confidence in this finding should be enhanced by the important fact that the study took a very conservative approach to the measurement of the benefits and preferred to err by understating them rather than the opposite. In fact, we have had our work verified by an external firm, J.H. Hickling.

Of course, the favourable conclusion regarding the economic merits of the project as a whole does not mean that all its elements, examined individually, would also be similarly justified. To the contrary, even in the best case presented in the sensitivity analysis there were some sites that did not generate enough quantifiable benefits to offset the associated marginal costs. So what we are going to have to do is from that study determine if there are other factors in the unquantifiable area that would justify continuing to do the program at its present scope, and, if

## [Translation]

intitulé *ATS Air Traffic Services Surveillance Requirements to the year 1995* (exigences relatives au contrôle des services de circulation aérienne jusqu'à 1995) jugé insatisfaisant par le Conseil du Trésor.

En mai 1982, le Conseil du Trésor a demandé au ministère de revoir son analyse des avantages et des coûts en fonction des changements intervenus depuis 1979. Les résultats de ce travail figurent dans un autre document intitulé *Air Traffic Services Surveillance Requirements to the Year 2000* (exigences relatives au contrôle des services de circulation aérienne jusqu'à l'an 2000) publié en août 1983. Cette analyse portait sur les avantages à retirer, notamment en ce qui concerne le temps disponible pour éviter les collisions et la réduction des coûts d'exploitation horizontaux et verticaux. Les statistiques utilisées étaient fondées sur les statistiques des mouvements d'aéronefs en 1981, rajustées aux niveaux de 1982.

Nous avons utilisé les statistiques d'utilisation des pistes avec des modèles informatiques, et les coûts d'exploitation des aéronefs retenus ont été ceux de 1982 en dollars U.S. convertis, données qui nous ont été données par les transporteurs aériens. Les résultats de cette analyse ont révélé, à la satisfaction du Conseil du Trésor, un avantage économique positif. Cette analyse a utilisé les meilleures données disponibles, mais n'a pas prévu l'effondrement des coûts de carburant et la diminution des volumes de trafic qui se sont produits au cours de la première moitié de cette décennie. Naturellement, il semble bien que l'on assiste maintenant à un renversement de la situation.

Le modèle révisé d'analyse coûts-avantages que nous avons utilisé en 1987 est fondé sur une attribution nettement plus prudente des avantages pour les aéronefs exploités dans un espace aérien sous contrôle radar, que ne le faisait le modèle précédent. Cette analyse a montré que la modernisation du système se justifie sur le plan économique. Bien qu'il n'ait pas été possible de quantifier les principaux avantages du radar, l'étude a révélé que dans le cas de bases, on parviendrait presque à un équilibre entre les avantages qu'il nous a été possible de quantifier et les coûts calculés selon des hypothèses raisonnables précises.

J'estime que la confiance que l'on peut faire à ces conclusions se trouve renforcé par un fait important: cette étude s'est montrée très prudente dans la mesure des avantages et a préféré les sous-estimer, plutôt que le contraire. En fait, nous avons fait vérifier nos travaux par une société privée, J.H. Hickling.

Certes, la conclusion favorable au sujet des avantages économiques offerts par le projet dans son ensemble, ne signifie pas que tous ses éléments examinés individuellement seraient tout aussi justifiés. Au contraire, même dans le meilleur cas présenté dans l'analyse de sensibilité, certains emplacements n'offraient pas suffisamment d'avantages quantifiables pour compenser les coûts marginaux connexes. Ce que nous devons donc faire maintenant, à partir de cette étude, c'est déterminer s'il existe d'autres facteurs dans le domaine non



[Texte]

not, then we shall have to remove some elements from the program.

• 1025

**Mr. Redway:** Do I understand you correctly to say that there was a preliminary cost-benefit study; there was a second one, and now there is a third one?

**Mr. Withers:** That is right.

**Mr. Redway:** Is the third one completed yet?

**Mr. Withers:** The third one was completed this week. We completed the analysis in the department and we had a contract with Hickling to verify the methodology and the accuracy of our work. This week we received confirmation from Hickling that it is a valid analysis.

**Mr. Redway:** So let me go back to your first cost-benefit study. Was that used in any way to determine which site should have these RAMP locations set up?

**Mr. Withers:** I think it would be more accurate to say that the second one was the one.

**Mr. Redway:** There was such a thing as a first one, but it really was not used in any way by you or the Treasury Board.

**Mr. Withers:** It was not acceptable.

**Mr. Redway:** The third one is still in the process of being analysed, so we are really talking about the one of May 1982, I take it.

**Mr. Withers:** Right.

**Mr. Redway:** Now, I have to get back to my initial question. I gather the planning must have been going on for some time and I gather that preliminary approval was given by the Treasury Board in 1981. Why would you not have done a cost-benefit analysis study on this prior to seeking Treasury Board preliminary approval and in fact prior to even determining your own needs for your own purposes?

**Mr. Withers:** There was one done, as I mentioned.

**Mr. Redway:** Yes, but you said it really is not of any significance, so I have rejected it. I trust you are not going to come back now and tell me that it has great significance.

**Mr. Withers:** No. I am speaking more of the second one.

**Mr. Redway:** You told me that did not even start. . . The significant date I have noted was May 1982.

**Mr. Withers:** That is right.

**Mr. Redway:** I note from the material in the Auditor General's report that preliminary Treasury Board approval for the project was given in 1981.

**Mr. Withers:** Right.

[Traduction]

quantifiable qui justifieraient que l'on continue à réaliser ce programme à l'échelle actuelle, et sinon, ce que nous devrions faire pour en éliminer certains éléments.

**M. Redway:** Si je comprends bien, il y a eu une étude coût-avantage préliminaire, puis une seconde, et maintenant il y en a une troisième?

**M. Withers:** C'est exact.

**M. Redway:** La troisième est-elle terminée?

**M. Withers:** Nous avons terminé la troisième cette semaine et avons passé un contrat avec Hickling pour que cette société vérifie la méthodologie et l'exactitude de notre travail. Hickling nous a confirmé cette semaine que l'analyse était valide.

**M. Redway:** Revenons à votre première étude des coûts et des avantages. A-t-elle été utilisée pour choisir les emplacements qui seraient équipés dans le cadre du projet de modernisation des radars (PMRA)?

**M. Withers:** Je crois qu'il serait plus juste de dire que c'est la seconde étude qu'on a utilisée.

**M. Redway:** Il y a donc eu une première étude, mais elle n'a été utilisée, ni par vous, ni par le Conseil du Trésor.

**M. Withers:** Elle n'était pas acceptable.

**M. Redway:** La troisième est encore en cours d'évaluation, donc, si je comprends bien, celle dont vous parlez, c'est celle de mai 1982.

**M. Withers:** C'est exact.

**M. Redway:** Revenons donc à ma première question. Si je comprends bien, la planification a dû prendre un certain temps, et l'autorisation préliminaire a été donnée par le Conseil du Trésor en 1981. Pourquoi n'avez-vous pas effectué une analyse des coûts et des avantages avant de demander l'autorisation préliminaire du Conseil du Trésor et, en fait, avant même de déterminer vos propres besoins?

**M. Withers:** Comme je l'ai déjà dit, on avait effectué une étude.

**M. Redway:** Oui, mais vous avez dit qu'elle n'avait vraiment aucune valeur et je n'en tiens donc pas compte. Vous n'allez tout de même pas me dire maintenant qu'elle avait beaucoup d'importance.

**M. Withers:** Non. Ce dont je parle surtout, c'est de la deuxième étude.

**M. Redway:** Vous m'avez dit que vous n'aviez même pas commencé. . . La date importante que j'ai notée est celle de mai 1982.

**M. Withers:** C'est exact.

**M. Redway:** Je constate, d'après le rapport du Vérificateur général, que l'autorisation préliminaire du Conseil du Trésor a été donnée en mai 1981.

**M. Withers:** C'est exact.

[Text]

**Mr. Redway:** So that was the year prior to your even undertaking the cost-benefit study. Why, before you sought preliminary approval, and why in your own planning process would you not have undertaken a cost-benefit analysis or improved on the one from February 1976, which you reject as being insignificant?

**Mr. Withers:** Of course, it is difficult for me to answer in detail about all the considerations undertaken at that time because I was not part of them. From what I personally have been able to reconstruct, the driving force initially for the whole program was an operational requirement, and I think it is fair to say that in the beginning cost-benefit or benefit-cost analyses did not enter people's minds.

The program started as a replacement program for the existing radar system and then developed upwards from there. Put another way, it was an element of analysis that was not part of it to begin with and it entered the equation at a later date.

**Mr. Redway:** You are then saying that at all the 24 sites, where the new terminal surveillance radar systems were located, you already had existing radar locations; that at all the 17 new independent secondary surveillance radar system provisions you already had radar in place, and there was no question about deciding which ones should have which kind of radar. You are just talking about replacing holus-bolus what you had. Is that what you are saying?

**Mr. Withers:** I think certainly in the beginning of the program this was the case.

• 1030

**Mr. Redway:** When was the beginning of the program, by the way?

**Mr. Withers:** About 1976.

**Mr. Redway:** Now, between 1976 and 1981 we are down the road four years or so. Surely somewhere along the way someone would have thought of doing a cost-benefit analysis to see whether all these sites really needed it.

**Mr. Withers:** And in fact one was done. The fact also is true that it was inadequate.

**Mr. Redway:** Well, would you not have thought of doing an adequate one?

**Mr. Withers:** Well, I can tell you this. The way we do it today is significantly different from the way it has been done in the past.

**Mr. Redway:** Let us find out how you do it today, because I hope something like this could not happen again. I hope you now have some sort of procedure in place where on a capital project of any significance you would be doing some sort of a cost-benefit study as a matter of course even before you get to the preliminary approval stage at Treasury Board. Is that the case?

**Mr. Withers:** This is quite correct.

[Translation]

**M. Redway:** C'est donc, un an avant que vous entrepreniez votre étude coût-avantage. Pourquoi, avant même de demander cette autorisation préliminaire, ou d'entreprendre votre planification, n'avez-vous pas effectué une analyse coût-avantage ou amélioré celle de février 1976, qui, selon vous, n'a aucune importance?

**M. Withers:** Il m'est, bien entendu, difficile de vous fournir des détails sur tous les facteurs qui y sont entrés en jeu à l'époque, car je n'avais pas participé au programme. D'après les éléments que j'ai pu moi-même rétablir, l'impulsion donnée au départ à tout ce programme était une exigence opérationnelle, et je crois qu'il est juste de dire qu'au début, les gens n'ont même pas songé à faire des analyses avantage-coût ou coût-avantage.

Il s'agissait donc au départ d'un programme de remplacement du système radar existant, qui a ensuite pris de plus en plus d'ampleur. En d'autres termes, c'était un élément qui n'entrait pas dans l'analyse, au début, et qui n'est intervenu que plus tard dans l'équation.

**M. Redway:** Donc, aux 24 emplacements prévus pour les nouveaux radars de surveillance en zone terminale, vous aviez déjà des radars; aux 17 nouveaux emplacements indépendants de radars de surveillance secondaire, vous aviez également déjà des radars, et il n'était donc pas question de décider du type de radar qui serait installé ici ou là. Ce dont vous parlez, c'est de tout remplacer. Est-ce exact?

**M. Withers:** Je crois qu'au début, c'était certainement le cas.

**M. Redway:** À propos, quand donc a commencé le programme?

**M. Withers:** Vers 1976.

**M. Redway:** Donc, de 1976 à 1981, quatre années se sont écoulées, environ. Sûrement, quelqu'un a bien dû penser à un moment ou à un autre, à faire une analyse coût-avantage pour s'assurer que tous ces emplacements avaient besoin d'être équipés.

**M. Withers:** Effectivement, une analyse a été faite. Il demeure qu'elle ne donnait pas satisfaction.

**M. Redway:** Et bien, alors, pourquoi ne pas songer à en faire une qui soit satisfaisante?

**M. Withers:** Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous procédons aujourd'hui d'une manière qui est nettement différente de ce que l'on faisait auparavant.

**M. Redway:** Dites-nous donc comment vous procédez aujourd'hui, car j'espère que ce genre de situation ne se renouvellera pas et que vous avez mis en place un processus pour les projets d'immobilisation importants selon lequel vous effectuez automatiquement une étude coût-avantage avant de solliciter l'autorisation préliminaire du Conseil du Trésor. Est-ce bien le cas?

**M. Withers:** C'est tout à fait cela.

[Texte]

**Mr. Redway:** Tell me how you do it today. What would you do on a project like this today?

**Mr. Withers:** If I might illustrate using the Canadian Airspace Systems Plan, which is the overall plan in which all of the air navigation systems projects are coming along, one of the ones going through the process today is called MLS; the Microwave Landing System Project. This will replace the current precision approach aids at Canadian airports. The project is given analysis in the department and challenged by our Program Control Board, which is a board that did not exist before 1984. The Program Control Board will analyse all elements of the project, including a cost-benefit analysis.

**Mr. Redway:** A cost-benefit analysis is supposed to be done before it gets to the Program Control Board.

**Mr. Withers:** Correct. If you wish, I can give more detail on the actual methodology we use in the cost-benefit analysis of today.

**Mr. Redway:** Not at this stage. Maybe a little later.

So at the moment, then, if this project were being done, you would have in place a procedure in which cost-benefit analysis was done before you got to deciding yourself what your needs were.

**Mr. Withers:** Right.

**Mr. Redway:** The cost-benefit analysis you are in the process of doing now—no. 3, I guess, in the RAMP project—you indicated may or may not determine whether you should be proceeding with the entire RAMP project. Can you tell me what arrangements you have under your contract with Raytheon, I guess it is? Can you get out of your agreement on, say, three sites if it is determined, as the Auditor General has indicated, that Hamilton, Prince George, and Sault Ste. Marie are sites that really do not need this expensive equipment and about \$40 million could be saved if we did not do it? Can you get out of that provision?

**Mr. Withers:** We would have to enter into a contract renegotiation, because there is nothing in the contract at the moment that provides for such de-scoping. We would have to negotiate it.

**Mr. Redway:** I see. So you are stuck with that number. Is that it?

**Mr. Withers:** I could not answer that until we have entered negotiation with the prime contractor, which we have not done yet.

**Mr. Redway:** It sounds as if there is very little in the way of cards in the hand of the department when dealing with the contractor.

**Mr. Withers:** I would not want to admit that.

[Traduction]

**M. Redway:** Dites-moi comment vous procédez aujourd'hui. Que feriez-vous aujourd'hui dans le cas d'un projet tel que celui-ci?

**M. Withers:** Si vous me permettez de prendre comme exemple le Plan d'aménagement de l'espace aérien du Canada qui est le plan cadre pour tous les projets de système de navigation aérienne en cours, notamment, le projet de système d'atterrissage aux micro-ondes. Il remplacera les aides actuelles d'approche de précision aux aéroports canadiens. Ce projet est analysé au sein du Ministère et son bien-fondé est vérifié par notre conseil d'examen des programmes, qui n'existait pas avant 1984. Ce conseil analyse tous les éléments du projet et procède notamment à une analyse coûts-avantage.

**M. Redway:** Une analyse avantages-coûts est censée être faite avant que le projet ne soit soumis au conseil d'examen des programmes.

**M. Withers:** C'est exact. Si vous le désirez, je puis vous fournir plus de détails sur la méthodologie que nous utilisons aujourd'hui pour les analyses avantages-coûts.

**M. Redway:** Pas pour le moment. Peut-être un peu plus tard.

Donc, en ce moment, si ce projet devait se réaliser, vous auriez en place un processus qui prévoit une analyse avantages-coûts avant que vous décidiez vous-même de ce que sont vos besoins.

**M. Withers:** C'est exact.

**M. Redway:** L'analyse avantages-coûts que vous effectuez actuellement... La troisième, je crois, pour le PMRA... déterminera, selon vous, votre décision de poursuivre le projet tout entier ou de ne pas le faire. Pouvez-vous me dire quelles sont les modalités du contrat que vous avez passé avec Raytheon, je crois? Pouvez-vous exclure, disons, trois emplacements de cet accord, s'il est établi, comme l'a indiqué le Vérificateur général, que Hamilton, Prince George et Sault Ste Marie sont des emplacements qui n'ont pas vraiment besoin d'un équipement aussi coûteux, ce qui permettrait de faire faire une économie d'environ 40 millions de dollars? Êtes-vous obligé de respecter ces modalités du contrat?

**M. Withers:** Nous serions obligés de renégocier le contrat, car, pour le moment, rien n'est prévu dans le contrat pour une réduction de ce type.

**M. Redway:** Je vois. Vous êtes donc coincés. N'est-ce pas?

**M. Withers:** Je ne pourrais pas vous répondre qu'après avoir entamé des négociations avec l'entrepreneur principal, ce que nous n'avons pas encore fait.

**M. Redway:** J'ai l'impression que dans ce contrat, le ministère n'a pas beaucoup d'atouts lorsqu'il traite avec l'entrepreneur.

**M. Withers:** Je ne dirais pas cela.



[Text]

**Mr. Redway:** Okay. Let me simply say that we and our counsel are taking a very careful look at all provisions.

• 1035

May I inquire of the Secretary of the Treasury Board why the Treasury Board would have approved this particular contractual arrangement, both in 1981 on a preliminary basis, and subsequently in 1983 on a final basis, without having a cost-benefit analysis?

**Mr. Veilleux:** I should indicate to you that at the time there was a process in place for the management of so-called major Crown projects, Mr. Redway, and there are some very critical steps in that process. The preliminary project approval, which was given to RAMP in July 1981, gave the Department of Transport only a minimal amount of money to precisely refine the methodology, the design, the cost-benefit analysis.

If my recollection is right, I think only an amount of some \$4 million was given to the Department of Transport to pursue the project definition, the costing methodology, the cost-benefit analyses, and come back. Indeed, cost-benefit analyses were resubmitted at the request of the Treasury Board by the Department of Transport in December 1982, and subsequently, again in the management of major Crown projects, that would not authorize the department to engage funds for the actual execution or implementation of that project. That would come only after effective project approval was granted, and that was granted only in June 1983. The amount of \$811 million was granted at that time. It was only at that point that the department would have authority to engage the funds for the executions of the projects.

**Mr. Redway:** Would you not at your preliminary stage, under normal circumstance, require the department to produce a cost-benefit analysis?

**Mr. Veilleux:** Yes, but also it is not necessarily realized at that point in time, when preliminary project approval is given, that the department has to come back with more refined cost estimates, and indeed they have to come back with fairly firm cost estimates at the time of effective project approval. At that point it is only funds granted to the department to refine its design, its methodology, its cost estimates, its cost-benefit analysis.

**Mr. Redway:** But what do you base your preliminary approval on if you do not have a cost-benefit analysis to determine whether the thing is needed or not?

**Mr. Veilleux:** At that point, Mr. Redway, it is sort of a policy approval. There is a policy approval for the department to engage in the design of that project, and it is always within the authority of the Treasury Board, and of the government at that point. If sufficient data following preliminary project approval is not

[Translation]

**M. Redway:** Bien. Disons simplement que notre avocat et nous-mêmes examinons toutes les dispositions de très près.

Puis-je demander au secrétaire du Conseil du Trésor pourquoi le Conseil du Trésor aurait approuvé cette entente contractuelle, aussi bien en 1981, à titre préliminaire, qu'en 1983 à titre définitif, sans effectuer une analyse avantages-coûts?

**M. Veilleux:** Je dois préciser qu'à l'époque, il existait un système de gestion de ce que l'on appelait les grands projets de la Couronne, monsieur Redway, processus qui comprend un certain nombre d'étapes extrêmement critiques. L'autorisation préliminaire donnée au PMRA en juillet 1981, n'a accordé au ministère des Transports qu'une somme d'argent minimum pour lui permettre de raffiner précisément la méthodologie, la conception, l'analyse avantages-coûts.

Si je me souviens bien, 4 millions de dollars seulement ont été accordés au ministère des Transports pour poursuivre la définition des projets, l'établissement de la méthode de calcul des coûts, les analyses avantages-coûts. De fait, le ministère des Transports a soumis à nouveau, en décembre 1982, des analyses avantages-coûts, à la demande du Conseil du Trésor, et ultérieurement, toujours dans le cadre de la gestion des grands projets de la Couronne, ce qui ne l'autorisait pas à affecter des fonds pour la réalisation ou la mise en oeuvre effective de ce projet. Il fallait auparavant que le projet soit effectivement autorisé, ce qui ne s'est fait qu'en juin 1983. 811 millions de dollars ont alors été accordés. Ce n'est qu'à ce moment que le ministère aurait les pouvoirs requis pour affecter les fonds afin d'assurer l'exécution des projets.

**M. Redway:** Au stade préliminaire, dans des circonstances normales, n'exigeriez-vous pas du ministère qu'il présente une analyse avantages-coûts?

**M. Veilleux:** Oui, mais on ne se rend pas nécessairement compte qu'au stade de l'autorisation préliminaire, le ministère doit soumettre ensuite des estimations de coûts plus détaillés et doit en fait présenter des estimations assez fermes au moment de l'autorisation effective du projet. Au stage préliminaire, il s'agit uniquement d'accorder au ministère des fonds qui lui permettent de raffiner la conception et la méthodologie du programme, et d'effectuer des estimations de coûts et une analyse avantages-coûts.

**M. Redway:** Mais sur quoi donc fondez-vous votre autorisation préliminaire si vous ne disposez pas d'une analyse avantages-coûts qui vous permette de décider si le projet est nécessaire ou non?

**M. Veilleux:** A ce moment, monsieur Redway, il s'agit en quelque sorte d'approuver une politique, c'est-à-dire, d'autoriser le ministère à entreprendre la conception du projet, mais cela demeure toujours sous l'autorité du Conseil du Trésor et du gouvernement. Si des données suffisantes ne sont pas présentées après l'autorisation

[Texte]

forthcoming, or is not adequate, the project is not really launched.

**Mr. Redway:** How many projects would you approve, or give preliminary approval to, for which no cost-benefit analysis is done?

**Mr. David McEachran (Acting Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** I might respond that probably in the majority of the submissions to the Treasury Board seeking preliminary project approval benefit-cost analysis has not been completed. Rather when our line department comes to the board with a major proposal, it is asking the government if they wish spend money to plan this project. In this case that submission, as Mr. Veilleux has mentioned, proposed that the department spend \$4 million to define the project and to carry out benefit-cost analyses.

The submission for preliminary project approval to the Treasury Board was based essentially, as is the norm, on a defined operating requirement that has been very carefully defined by the department. It may include some approximate cost-benefit analysis, but not a defined one, because indeed it is not possible to do a definitive cost-benefit analysis until the project itself has been defined. That is why the preliminary project approval is the authorization by the government, through the Treasury Board, for the line department to spend money on defining and producing cost-benefit analyses, which are brought back to the Treasury Board at the time the department seeks effective project approval, which is the authorization by the government to spend money implementing the project.

• 1040

**Mr. Redway:** How does the Treasury Board make up its mind that this is a project for spending money to plan the project if it has no cost-benefit analysis? Does somebody just come in and say, this is what I was dreaming about last night; I had this vision and suddenly I thought it was a good idea, and do you not, too? Is that how you make the decision?

**Mr. Veilleux:** Again, I think there is a distinction between the effective project approval, for which Treasury Board has authority, and the policy decision, for which the Treasury Board is generally not the body to make that decision. It either goes to another Cabinet committee or to Cabinet. Those decisions are made on the basis of operational requirements as defined by the department.

The department can analyse the situation and say that it anticipates or determines that there will be a need for, in this case, updating the radar system. Cabinet says, all right, you can continue to explore that option. The department will articulate the operational requirements that underlie

[Traduction]

préliminaire, ou si elles ne sont pas satisfaisantes, on ne commence pas le projet.

**M. Redway:** A combien de projets donnez-vous votre approbation ou votre autorisation préliminaire, sans analyse avantages-coûts?

**M. David McEachran (sous-secrétaire par intérim, direction de la politique administrative, secrétariat du Conseil du Trésor):** Je dirais que dans la majorité des demandes d'autorisation préliminaire de projets qui sont soumises au Conseil du Trésor, l'analyse avantages-coûts n'est pas terminée. Ce qui se passe plutôt, lorsque notre ministère opérationnel soumet une proposition importante au Conseil du Trésor, il demande en fait au gouvernement s'il est disposé à dépenser de l'argent pour planifier le projet. Dans ce cas particulier, comme l'a dit M. Veilleux, la proposition prévoyait que le ministère dépense 4 millions de dollars pour définir le projet et effectuer des analyses avantages-coûts.

La demande d'autorisation préliminaire, soumise au Conseil du Trésor, était essentiellement fondée, comme cela se fait normalement, sur une exigence opérationnelle qui avait été soigneusement définie par le ministère. Une telle demande peut comprendre une analyse avantages-coûts approximative, mais non une analyse détaillée, car il n'est manifestement pas possible d'effectuer une analyse avantages-coûts définitive avant que le projet n'ait été lui-même défini. C'est pourquoi l'autorisation préliminaire représente, en fait, l'autorisation donnée au ministère opérationnel par le gouvernement, par l'entremise du Conseil du Trésor, de dépenser de l'argent pour définir et réaliser des analyses avantages-coûts, qui sont ensuite présentées au Conseil du Trésor au moment où le ministère demande l'autorisation effective du projet, c'est-à-dire, l'autorisation par le gouvernement de consacrer de l'argent à la mise en oeuvre du projet.

**M. Redway:** Comment le Conseil du Trésor décide-t-il que c'est un projet qui mérite qu'on dépense de l'argent pour le planifier, s'il n'existe pas d'analyse avantages-coûts? Y a-t-il des gens qui viennent vous voir et vous disent des choses du genre: Voici ce que j'ai rêvé, la nuit dernière; j'ai eu cette vision formidable et cela m'a tout d'un coup paru être une excellente idée. Vous n'êtes pas d'accord avec moi? Est-ce ainsi que vous prenez vos décisions?

**M. Veilleux:** Je crois, encore une fois, qu'il faut faire une distinction entre l'autorisation effective du projet, qui relève des pouvoirs du Conseil du Trésor et la décision en matière de politique, qui n'est, en général, pas prise par le Conseil du Trésor, mais par un autre Comité du Cabinet, le Cabinet lui-même. Ces décisions se sont fondées sur les exigences opérationnelles définies par le ministère.

Le ministère peut analyser la situation et dire qu'il prévoit que, dans le cas présent, il faudra moderniser le système radar, ou décider que cette modernisation s'impose. Le Cabinet répond, très bien, vous pouvez continuer à étudier cette possibilité. Le ministère établit

*[Text]*

that decision, and only when those decisions are made will the Treasury Board authorize the disbursement of funds—in that case, only \$4 million—for the department on the basis of operational requirements to then articulate and define what precisely may be needed. I say deliberately “may be needed” because then they will use those funds authorized by the Treasury Board to define the project, to articulate the design, to determine the cost, to determine the cost-benefit analyses to be obtained. Only when those steps have been taken will they come back to the Treasury Board, and at that point no project is implemented. The implementation comes only after effective project approval, which in this case was given in June 1983.

**Mr. Redway:** So you are telling me, if I understand correctly, that as long as there is some sort of Cabinet approval for looking at the project the Treasury Board Secretariat says, go ahead, we do not need any more analysis; go ahead and start spending some money on planning.

**Mr. Veilleux:** The Treasury Board would obviously take a look at the operational requirements as they are presented by the department.

**Mr. Redway:** So they look at something, do they? But it is only operational requirements, and that has been the traditional approach.

Now we get down to the question of the effective approval, and I understand that you did not have a cost-benefit analysis study at that stage either.

**Mr. Veilleux:** Oh, no. At the time of effective project approval, we did indeed have a cost-benefit analysis, to which I think Mr. Withers referred. One was done in May 1982, and then I think there was a final report in April 1983 that the Treasury Board had to look at, and it only granted effective project approval in June 1983. So the Treasury Board did indeed have at that point full access to the cost-benefit analyses as they existed at that time.

**Mr. Redway:** Let me just get this straight in my mind. As I understand it, you indicated that the preliminary approval was given in July 1981, that the effective approval was given in June 1983 and, unless I heard you incorrectly, that the cost-benefit analysis study... somebody said it was done and finalized in December 1984. Am I wrong there?

**Mr. Veilleux:** No. We had a cost-benefit analysis that was undertaken by the Department of Transport in December 1982 and followed up in May 1983, I think, and a final report of that cost-benefit analysis was received in the Treasury Board and considered in April 1983, prior to the effective project approval.

**Mr. Boudria:** In paragraph 14.29 of the Auditor General's report, it says:

*[Translation]*

alors les exigences opérationnelles sous-tendant cette décision, et ce n'est que lorsque ces décisions sont prises que le Conseil du Trésor autorise le déboursement des fonds... 4 millions de dollars seulement, dans le cas qui nous intéresse... pour permettre au ministère, en fonction des exigences opérationnelles, de préciser exactement ce que peuvent être ses besoins. C'est exprès que je dis «ce que peuvent être» car le ministère utilisera les fonds approuvés par le Conseil du Trésor pour définir le projet, organiser la conception, déterminer les coûts et les analyses avantage-coût requises. Ce n'est qu'après qu'il présentera une nouvelle demande au Conseil du Trésor, au stade où le projet n'a pas encore du tout été mis en oeuvre. Cette mise en oeuvre n'a lieu qu'après l'autorisation effective qui, dans le cas présent, a été donnée en juin 1983.

**M. Redway:** Si je comprends bien, vous dites que tant que le Cabinet est d'accord pour examiner le projet, le Secrétariat du conseil du trésor vous dit, allez-y, nous n'avons pas besoin d'autres analyses; allez-y et commencer à dépenser de l'argent pour la planification.

**M. Veilleux:** Manifestement, le Conseil du Trésor examinera les exigences opérationnelles invoquées par le ministère.

**M. Redway:** Ils examinent donc bien quelque chose, après tout? Mais il ne le fait habituellement que pour ce qui est des exigences opérationnelles.

Venons-en maintenant à la question de l'autorisation effective. Si je comprends bien, vous n'aviez pas non plus d'analyse avantage-coût à ce stade.

**M. Veilleux:** Oh, non. Nous avons bien une analyse à laquelle M. Withers a, je crois, fait allusion. Il y en a eu une de faite en mai 1982, et il me semble que c'est en avril 1983 que le Conseil du Trésor a eu à examiner un rapport final avant de donner son autorisation à la réalisation du projet, ce qu'il a fait en juin 1983. A ce stade, le Conseil du Trésor avait donc totalement accès aux analyses avantages-coûts existantes.

**M. Redway:** Attendez un peu; si je comprends bien, vous avez dit que l'autorisation préliminaire a été donnée en juillet 1981, et que l'autorisation effective l'a été en juin 1983 et, à moins que je vous ai mal compris, que l'analyse avantages-coûts... Quelqu'un a dit qu'elle a été terminée en décembre 1984. Est-ce exact?

**M. Veilleux:** Non. Le ministère des Transports a effectué une analyse avantages-coûts en décembre 1982, puis une seconde, en mai 1983, je crois, après laquelle un rapport final a été soumis au Conseil du Trésor et étudié par lui en avril 1983, avant l'autorisation effective du projet.

**M. Boudria:** Au paragraphe 14.29 du rapport du vérificateur général, je lis ceci:



## [Texte]

When the operational requirement was produced, Transport Canada justified the project by comparing the dollar value of the expected benefits with the cost of each potential Terminal Surveillance Radar installation to determine the final number and location of airport sites to be developed. However, this document was not available in its final version until August 1983. . .

Is this the same thing we are talking about, that you are referring to having had access to in June 1983?

**M. Veilleux:** Oui, monsieur Boudria. On avait eu accès à la dernière ébauche.

**M. Boudria:** Vous aviez reçu l'ébauche?

**M. Veilleux:** C'est cela. Et le rapport a été complété par la suite, tel que je l'ai mentionné dans ma déclaration d'ouverture.

**M. Boudria:** J'aimerais revenir à cette ébauche dont vous avez parlé. Est-ce qu'elle est substantiellement semblable au résultat final? Comment pouvons-nous savoir si ce document que vous aviez contenait la même chose? Est-ce que cette première ébauche est également disponible? Si oui, est-ce que le vérificateur général en a eu copie pour lui permettre de comparer les deux documents?

**M. Dye:** Madame la présidente, M. Buskard pourra répondre à cette question.

**Mr. R. Buskard (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Madam Chair, there is no question the draft of the operational requirements document which contained elements of the benefit cost was available to the Treasury Board, as stated by the President of the Treasury Board. The final version was produced in August, 1983. As far as we can tell, it was available to the Treasury Board early in 1983. There are variances in the two versions, but they are not major.

**Mr. Boudria:** That was my question. It was substantially the same and would it lead us to conclude then that in fact they did have the information, perhaps not the exact document, but the pertinent information available at the time we just heard?

**Mr. Buskard:** Yes, I would say in early 1983.

**Mr. Boudria:** Okay. Thank you. That is the answer I was looking for.

**Mr. Redway:** So you did have the information available at that time. Was there any particular reason why you would have approved it in June 1983 on a draft preliminary report, rather than waiting for the final document to come through? What was the reason for the haste, I guess, of two months? You approved it in June and you had the final document in August. Why would you not wait until you had the final document?

## [Traduction]

Une fois établis les besoins de fonctionnement, Transports Canada a justifié le projet en comparant la valeur en dollars des avantages prévus avec le coût de chaque installation radar de station terminale pour déterminer les aéroports à équiper et leur nombre. Toutefois la version finale du document n'a pu être disponible avant août 1983. . .

Parlons-nous bien de la même chose, du document auquel vous avez eu accès en juin 1983?

**Mr. Veilleux:** Yes, Mr. Boudria. We had access to the final draft.

**Mr. Boudria:** You had received it?

**Mr. Veilleux:** Yes. And the report was completed later, as I mentioned in my opening remarks.

**Mr. Boudria:** I would like to return to the draft you referred to. Is it essentially similar to the final result? How can we find out whether this document had the same content? Is the first draft available as well? If it is, has a copy been submitted to the Auditor General to allow him to make a comparison of the two documents?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, Mr. Buskard will be able to answer that question.

**Mr. R. Buskard (directeur principal, Direction des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Madame la présidente, il est indiscutable que, comme l'a dit le président du Conseil du Trésor, le conseil avait accès à l'ébauche de documents sur les exigences opérationnelles, qui contenaient des éléments d'analyse avantages-coûts. La version définitive a été produite en août 1983. À notre connaissance, le Conseil du Trésor pouvait disposer de ce document dès le début de 1983. Il y a des écarts entre les deux versions, mais ils ne sont pas très importants.

**M. Boudria:** C'était précisément ma question. Les deux documents étaient essentiellement les mêmes, ce qui nous amène à conclure que le Conseil du Trésor disposait de tous les éléments d'information, sinon du document exact, mais en tout cas de l'information pertinente à l'époque en question.

**M. Buskard:** Oui, je pense effectivement qu'il s'agissait du début de 1983.

**M. Boudria:** Bien. Merci. C'est la réponse que j'attendais.

**M. Redway:** Vous disposiez donc de l'information requise. Y avait-il une raison quelconque pour que vous approuviez la demande, en juin 1983, sur la base d'une ébauche de rapport préliminaire, plutôt que d'attendre le document définitif? Pourquoi cette hâte, puisqu'il ne s'agissait que de deux mois de différence? Vous avez approuvé la demande en juin et reçu le document définitif en août. Pourquoi ne pas attendre celui-ci?

[Text]

**Mr. Veilleux:** Again, I have to apologize. I was not there at the time, but I can only speculate.

**Mr. Redway:** Nobody ever is when they come before the committee.

**Mr. Veilleux:** It changes too quickly.

**Mr. Redway:** We have never found one senior official who supposedly bears responsibility for any decisions that have ever been made and are commented on by the Auditor General.

**Mr. Veilleux:** I guess I will have to take the responsibility for that. I do not decide my future, so you will have to bear with me on that one.

Going on my experience with the Treasury Board since I have been there, first, I guess the Treasury Board had a reasonable amount of certainty that the draft represented substantially what the final product. . . and there would have been discussion with the Department of Transport on that.

Second, the Treasury Board would take into account the operational requirements to move ahead with that project and, therefore, any further delays would cause problems in the modernization of the radar system.

Third, as you may know as politicians, June is generally a period where Treasury Board tries to wrap up as many issues before the summer break. If that had not been done, it might have encountered delay and would have been picked up only in the fall. That might have interfered with the operational requirements.

**Mr. Redway:** Who was the President of the Treasury Board at that time?

• 1050

**Mr. Veilleux:** How about Mr. Gray?

**Mr. Redway:** You had other—

**Mr. Veilleux:** There was a report that the government had mandated, I think maybe the Department of Transport, the so-called Dubin report on aviation safety, which added an element of urgency to the process.

**Mr. Redway:** That was back in 1981.

**Mr. Veilleux:** Yes. The report, I think, came out at about that time.

**Mr. Redway:** As the Treasury Board, do you do any examination of the assumptions on which a cost-benefit analysis study is made, or do you just accept it as is?

**Mr. Veilleux:** We would look very closely at the assumptions underlying any cost-benefit analysis.

**Mr. Redway:** You know what the Auditor General has said about the assumptions on which this cost-benefit

[Translation]

**M. Veilleux:** Je vous prie, encore une fois, de m'excuser. Je n'étais pas là à l'époque, et je ne puis donc que me livrer à des conjectures.

**M. Redway:** C'est toujours la même chose, lorsque les gens comparaissent devant le Comité.

**M. Veilleux:** Cela change trop vite.

**M. Redway:** Nous n'avons encore jamais rencontré de cadres supérieurs qui soient censément responsables des décisions prises, décisions mentionnées par le vérificateur général.

**M. Veilleux:** Il faudra donc, je le suppose, que j'en accepte la responsabilité. Je ne décide pas de mon avenir et je vous demanderais donc un peu de patience sur ce point.

D'après l'expérience que j'ai du Conseil du Trésor depuis que je travaille, je dirais que celui-ci était à peu près certain que l'ébauche correspondait, pour l'essentiel, au rapport final. . . Le Conseil en aurait d'ailleurs discuté avec le ministère des Transports.

En deuxième lieu, le Conseil du Trésor tiendrait compte des exigences opérationnelles concernant la réalisation de projets, si bien que tout retard supplémentaire compliquerait le projet de modernisation des radars.

En troisième lieu, comme vous autres politiciens le savez, le mois de juin est en général une période où le Conseil du Trésor essaie de régler autant de questions que possible avant les vacances d'été. S'il ne l'avait pas fait, le projet aurait été retardé et n'aurait pu être repris qu'à l'automne. Cela aurait pu nuire aux exigences opérationnelles.

**M. Redway:** Qui était président du Conseil du Trésor à l'époque?

**M. Veilleux:** C'était M. Gray?

**M. Redway:** Vous aviez d'autres. . .

**M. Veilleux:** Il y avait aussi un rapport commandité par le gouvernement, ou peut-être, par le ministère des Transports, celui que l'on appelle le rapport Dubin sur la sécurité aérienne, qui donnait un caractère d'urgence supplémentaire au processus.

**M. Redway:** C'était en 1981.

**M. Veilleux:** Oui. C'est vers cette époque, je crois, que ce rapport est sorti.

**M. Redway:** Le Conseil du Trésor procède-t-il à un examen des hypothèses sur lesquelles l'analyse de rentabilité est fondée, ou se contente-t-il de l'accepter tel quelle?

**M. Veilleux:** Nous examinons de très près les hypothèses qui sous-tendent ces analyses.

**M. Redway:** Vous savez ce que le vérificateur général a dit des hypothèses sur lesquelles cette analyse de

[Texte]

analysis was done. Did you identify those same problems when you looked at it?

**Mr. Veilleux:** I think the two factors that came into play subsequently, and they were mentioned by my colleague Mr. Withers, is the drop in fuel prices and the changes in air traffic volume. And I guess it is difficult for anybody to anticipate those things, particularly the fuel prices, given the international situation that may develop at any point in time.

So one has to look at the assumptions as they exist at a given point in time, bearing in mind that these things may change. There may be sudden changes that are externally generated.

**Mr. Redway:** So you saw nothing wrong with the assumptions at that time. I wonder, Mr. Dye, if we could have your comments, or that of your colleague, as to the assumptions on which this cost-benefit analysis was done. Were these the only problems relating to the fuel situation and also the question of the amount of traffic, or were there other assumptions that you questioned?

**Mr. Dye:** Madam Chair, to answer Mr. Redway, the other major flaw that we found in the cost-benefit analysis was with respect to the life-cycle approach to the project, and this is common across government. Government will decide to build a park and they will not take into account the 40 years down the trail of producing public facilities and maintenance and that type of thing.

One of my themes as Auditor General is to try to get those responsible for making significant capital decisions to include the life-cycle costs as well.

**Mr. Redway:** You said that is a common problem. Is it a problem with other departments and other projects, then, as well, not just with this particular project? Is that what you are saying?

**Mr. Dye:** Madam Chair, it is endemic across government.

**Mr. Redway:** So it would not just be on this project that the Treasury Board would not have taken that into account or that the Department of Transport would not have taken into account.

**Mr. Dye:** That is true, but specifically it is a flaw in this one as well.

**Mr. Redway:** But this is only one of innumerable. Is that what you are saying?

**Mr. Dye:** Exactly.

**Mr. Redway:** May we have the Treasury Board's comments on that, as to this life-cycle aspect of the cost-benefit analysis, and whether or not you agree with the Auditor General, that this should be taken into account?

[Traduction]

rentabilité a été fondée. Avez-vous relevé les mêmes problèmes lorsque vous l'avez étudiée?

**M. Veilleux:** Je crois que les deux facteurs qui ont joué par la suite—mon collègue, M. Withers, en a d'ailleurs parlé—sont la baisse des prix du carburant et les changements du volume de la circulation aérienne. Je crois qu'il est difficile pour quiconque de prévoir de telles choses, en particulier les prix du carburant, étant donné les changements qui peuvent intervenir sur la scène internationale à n'importe quel moment.

Il faut donc étudier les hypothèses en fonction d'un point déterminé dans le temps, sans oublier que les choses peuvent changer. Il peut en effet y avoir des changements soudains qui sont provoqués par des facteurs externes.

**M. Redway:** À l'époque, vous n'avez donc rien trouvé à redire à ces hypothèses. Je me demande, monsieur Dye, si vous-même ou votre collègue pourriez nous dire ce que vous pensez des hypothèses sur lesquelles cette étude de rentabilité a été fondée. S'agissait-il uniquement de problèmes liés à l'approvisionnement en carburant et au volume du trafic aérien, ou d'autres hypothèses vous ont-elles également paru discutables?

**M. Dye:** Madame la présidente, pour répondre à la question de M. Redway, je dirais que l'autre défaut majeur que nous avons relevé dans cette analyse avait trait au cycle de vie utile retenu pour le projet, ce qui est très courant au sein du gouvernement. Il arrive, par exemple, que le gouvernement décide de créer un parc sans tenir compte des installations publiques, de l'entretien, et autres questions du même genre qui seront nécessaires pour les 40 années à venir.

Une des choses auxquelles je tiens, en tant que vérificateur général, c'est d'essayer d'obliger les responsables de décisions importantes en matière d'immobilisations de prévoir également les coûts de vie utile du projet.

**M. Redway:** Vous avez dit que c'était là un problème courant. Est-ce donc un problème que vous avez rencontré dans d'autres ministères et d'autres projets, et pas seulement dans celui-ci? Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est un problème endémique dans l'ensemble du gouvernement.

**M. Redway:** Ce n'est donc pas le seul projet pour lequel le Conseil du Trésor ou le ministère des Transports n'auraient pas tenu compte de ce facteur.

**M. Dye:** C'est exact, mais c'est bien un défaut de ce projet.

**M. Redway:** Mais ce n'est qu'un parmi tant d'autres. C'est bien cela que vous voulez dire?

**M. Dye:** Exactement.

**M. Redway:** Que pense le Conseil du Trésor de l'importance de la vie utile dans l'analyse de rentabilité? Estime-t-il, comme le vérificateur général, qu'il faudrait en tenir compte?



[Text]

**Mr. McEachran:** Madam Chair, Mr. Redway, there is absolutely no question in the mind of the Treasury Board that proper life-cycle costing is an absolute requirement in the planning of major projects of this nature, and indeed smaller projects.

**Mr. Redway:** When did the Treasury Board come to that conclusion, by the way?

**Mr. McEachran:** I could not, Mr. Redway, give you a date on which that decision was made.

**Mr. Redway:** It was obviously after June 1983.

**Mr. McEachran:** No.

**Mr. Redway:** So it was before June of 1983.

**Mr. McEachran:** Considerably before that.

**Mr. Redway:** Why then was this not taken into account in this particular cost-benefit analysis? Why was that not questioned when this one came in? Why was it not turned back to be reviewed on that basis, and why did Treasury Board give approval in June 1983, based on a cost-benefit analysis that lacked this ingredient, which you had previously identified as a problem in all cost-benefit analyses?

• 1055

**Mr. McEachran:** There is clearly a balance between the wishes of the Treasury Board for a well-defined, fully detailed, and completely airtight benefit-cost analysis and a life-cycle costing plan that is perfect in all respects. But at the same time, the Treasury Board has to recognize the operational requirements of such a system, dealing with such a fundamental matter as airline travel safety, buttressed by the criticisms placed at the government's doorstep in the Dubin report. So while some analysts in the Treasury Board may well have been pursuing a more detailed life-cycle costing, there are countervailing pressures to proceed with an operational requirement.

The requirements for fully developed life-cycle costing approaches to the planning of such projects is described in some considerable detail in the policies of the Treasury Board relating to the planning and management of major Crown projects. If Madam Chair would be interested, I could get those extracts that make specific reference to the Treasury Board's requirements for life-cycle planning. I do agree with the Auditor General that there is certainly room for improvement in that area, but that approach to projects is one of the bases of the current planning requirements departments have to meet.

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I am concerned about my response to Mr. Redway when he asked me if there were other factors in addition to fuel and traffic changes in the operational requirements, and my answer was there was no good life-cycle review. I am advised there was an appendix attached to the benefit-cost analysis, with which we have problems. I am going to ask Mr. Buskard to explain the problems we had, because apparently there

[Translation]

**M. McEachran:** Madame la présidente, monsieur Redway, le Conseil du Trésor est absolument convaincu qu'un calcul correct du coût de vie utile est un élément indispensable de la planification de grands projets de cette nature, ainsi d'ailleurs que de projets moins importants.

**M. Redway:** Quand donc le Conseil du Trésor est-il parvenu à ces conclusions?

**M. McEachran:** Je ne peux pas vous donner de date, monsieur Redway.

**M. Redway:** C'était manifestement après juin 1983.

**M. McEachran:** Non.

**M. Redway:** C'était donc avant juin 1983?

**M. McEachran:** Longtemps avant cela.

**M. Redway:** Comment se fait-il alors qu'on n'en ait pas tenu compte dans cette analyse de rentabilité? Pourquoi la question n'a-t-elle pas été soulevée? Pourquoi n'a-t-on pas renvoyé la demande pour qu'elle soit révisée en fonction de cela, et pourquoi le Conseil du Trésor a-t-il donné son accord en juin 1983, en le fondant sur une analyse de rentabilité dans laquelle cet élément manquait, lacune que vous aviez déjà relevée dans toutes les analyses de rentabilité?

**M. McEachran:** Le Conseil du Trésor veut avoir une analyse de rentabilité qui soit bien définie, complète dans tous les détails et impeccable, ainsi qu'une prévision des coûts pour la durée de vie utile qui soit parfaite sous tous les rapports. Mais en même temps, le Conseil du Trésor doit reconnaître les exigences opérationnelles d'un tel système, qui concerne la question vitale de la sécurité aérienne, exigences qui sont appuyées par les critiques que le rapport Dubin a faites à l'endroit du gouvernement. Certains analystes du Conseil du Trésor voulaient avoir des prévisions plus détaillées des coûts et de la durée de vie utile, mais en même temps il faut tenir compte des exigences opérationnelles.

Les politiques du Conseil du Trésor relatives à la planification et à la gestion des grands projets de la Couronne traitent d'une façon assez détaillée de la nécessité d'avoir des prévisions complètes des coûts pour toute la durée de l'équipement. Si la présidente le désire, je peux obtenir le texte des exigences du Conseil du Trésor relatives à la planification et aux prévisions de la durée de vie utile des installations. Je suis d'accord avec le Vérificateur général pour dire qu'il est certainement possible d'améliorer le système dans ce domaine, mais les ministères doivent toujours respecter les exigences actuelles relatives à la planification de grands projets.

**M. Dye:** Madame la présidente, je dois apporter une rectification à la réponse que j'ai donnée à la question de M. Redway. Il m'a demandé s'il y avait d'autres facteurs, en plus du prix du carburant et du changement du trafic, qui influent sur les exigences opérationnelles. J'ai répondu qu'il n'y avait pas de bon système d'examen de la durée de vie utile des installations. On m'a informé qu'il existe une annexe à l'étude de rentabilité, avec laquelle

## [Texte]

was a document related to life cycle, and I may have misled you. I apologize for that.

**Mr. Buskard:** The benefit-cost analysis, Madam Chair, was based on a medium-growth scenario. It did not indicate that a variance in growth rates, particularly a depression in growth rates of 1%, would have a 10% effect on the benefits. There was no sensitivity analysis. In point of fact, the low case, which was not used—a medium case was used in the life-cycle analysis—is the case that exists today. We have considerable concern, when we talk about life-cycle costing, that sensitivity analysis was not done on the life-cycle cost, and it was based on a case that in our view, at least, was unrealistic, because the growth rates were too high.

**The Chairman:** Mr. Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente.

Madame la présidente, j'aimerais m'excuser pour mon arrivée tardive. Je constate que cela a retardé la réunion d'une quinzaine de minutes. J'ai assisté, comme M. Dye et bien d'autres, d'ailleurs, à un déjeuner-causerie, où nous avons pu constater, je pense, que Mme Coretta Scott-King, une grande dame ayant des valeurs très profondes. Et, pour ceux et celles qui ont eu le bonheur d'entendre son allocution, ce fut un discours des plus humains, des plus chaleureux et des plus motivants. Je ne sais pas si M. Dye est d'accord, mais je pense qu'on a eu droit, ce matin, à une excellente allocution de la part de Mme King qui nous a dit, entre autres, qu'elle avait été très très émue de l'accueil qu'on lui a réservé hier, à la Chambre des communes. Monsieur Dye, je pense que c'était quelque chose à vivre, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Ce fut très intéressant.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Mes questions ont trait à la partie concernant l'analyse de rentabilité inadéquate. La traduction exacte est *inadequate benefit-cost analysis*.

• 1100

Au paragraphe 14.25 de son rapport, le vérificateur général dit, que:

Transports Canada s'est fondé sur la règle qui suit: si les avantages escomptés ne sont pas au moins équivalents aux coût pendant la durée de service, le projet n'est pas rentable.

Est-ce qu'on peut nous donner une estimation du coût du cycle de vie du matériel pour le projet de modernisation des radars?

**M. Withers:** Madame la présidente, j'aimerais demander à M. Lafrance de répondre à cette question.

**M. C. Lafrance (sous-ministre adjoint, Aviation, ministère des Transports):** Madame la présidente, nous

## [Traduction]

nous ne sommes pas d'accord. Je vais demander à M. Buskard d'expliquer les problèmes que nous avons eus, parce qu'il semble qu'un document sur la durée de vue utile ait été préparé et que je vous ai induit en erreur. Je m'en excuse.

**M. Buskard:** Madame la présidente, l'analyse de rentabilité était fondée sur des prévisions de croissance moyenne. On y a pas mentionné qu'une variation des taux de croissance, notamment une baisse de 1 p. 100, modifierait les avantages de 10 p. 100. On a pas fait d'analyse de sensibilité aux fluctuations. En fait, la situation de croissance faible est celle qui prévaut actuellement, mais on en a pas tenu compte dans l'analyse; on a prévu un taux de croissance moyen. Nous regrettons qu'on n'ait pas fait une analyse de sensibilité aux fluctuations pour les coûts des installations pendant leur vie utile. À notre avis, au moins, les prévisions n'étaient pas réalistes parce que les taux de croissance étaient trop élevés.

**La présidente:** Monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Thank you, Madam Chairman.

Madam Chairman, I apologize for arriving late. I note that it delayed the meeting for around 15 minutes. Like Mr. Dye and many others as well, I attended at breakfast meetings where we saw, I think, that Mrs. Coretta Scott-King is a great lady with very deeply felt values. And for those who had the good fortune to hear her speech, it was a most humane, warm and moving talk. I do not know if Mr. Dye agrees, but I think that this morning we had an excellent speech from Mrs. King who told us, among other things, that she was very, very moved by the welcome given her yesterday in the House of Commons. Mr. Dye, I think that was quite an experience, was it not?

**Mr. Dye:** It was very interesting.

**Mr. Tremblay (Québec East):** My questions have to do with the part concerning the inadequate benefit-cost analysis.

In paragraph 14.25 of his report, the Auditor General says:

Transport Canada used the benchmark that if the expected benefits of the project do not equal or exceed the cost during its life there is no sound economic basis for the project.

Can you give us an estimate for the life cycle cost of the equipment for the radar modernization project?

**Mr. Withers:** Madam Chairman, I would like to ask Mr. Lafrance to answer that question.

**Mr. C. Lafrance (Assistant Deputy Minister, Aviation, Department of Transport):** Madam Chairman, we do not

[Text]

n'avons pas ces renseignements pour le moment, mais je pourrai certainement vous les remettre avant la fin de la séance, si vous le désirez.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Très bien. Est-ce que vous pouvez quand même nous dire maintenant quelles sont les hypothèses de base qui ont servi à cette analyse de rentabilité?

**M. Lafrance:** Les hypothèses fondamentales étaient, naturellement, la densité de la circulation et les frais d'essence pour les transporteurs aériens. Par conséquent, les bénéfices étaient des bénéfices à l'industrie. Tel que le sous-ministre l'a mentionné, il y a eu un changement dans les coûts de l'essence de même qu'une baisse de la circulation aérienne qui était sans doute reliée également à l'augmentation des coûts d'essence.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Donc, selon vous, l'avantage escompté est réellement la baisse de l'achat pour l'industrie?

**M. Lafrance:** Cela a été l'un des facteurs fondamentaux qui a eu un effet sur les analyses coûts-bénéfices: c'est-à-dire que, d'une part, il n'y avait pas autant de bénéfices parce que la circulation avait diminué et, d'autre part, étant donné que les frais de l'essence ont changé, toute l'équation a été modifiée depuis ce temps-là. Il n'y a pas eu autant de bénéfices à escompter à cause d'un changement dans les prédictions de la circulation aérienne.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Ces bénéfices non escomptés représentent combien, en pourcentage? Est-ce qu'on a escompté 50 p. 100 de ce qu'on anticipait escompter?

**M. Lafrance:** Absolument pas, parce qu'il y a eu certains radars, voyez-vous, qui étaient prévus dans le plan original et qui, si on les regardait individuellement, ne devenaient plus rentables comme radars individuels, mais qui faisaient quand même partie d'un tout. Et c'est ce à quoi le sous-ministre vient de faire allusion dans l'analyse plus récente que nous avons eue.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Très bien, monsieur Lafrance. Au paragraphe 14.31 du rapport, le vérificateur général reproche à Transports Canada d'avoir surestimé les avantages économiques prévus par le projet de modernisation des radars dans son analyse de rentabilité. Que pensez-vous de cette observation?

**M. Lafrance:** C'est toujours relié, madame la présidente, aux mêmes difficultés, c'est-à-dire que cela avait été basé sur des acquis de départ, des acquis de densité de circulation aérienne et de coûts d'essence qui, plus tard, se sont avérés différents, dans la pratique. Donc, il y a eu une baisse de la circulation aérienne qui, aujourd'hui, reprend, il faut bien le mentionner. Il y a eu une augmentation des frais d'essence qui, aujourd'hui, s'est stabilisée à un niveau plus bas. Donc, de toute évidence, à l'époque, on n'avait pas prévu un changement de cette envergure.

[Translation]

have that information at the moment, but I can certainly give it to you before the end of the meeting, if you wish.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Very well. Can you still tell us now what basic hypotheses were used for this cost benefit analysis?

**Mr. Lafrance:** The basic hypotheses were, naturally, traffic density and fuel costs for the air carriers. Therefore, the benefits were those for industry. As the Deputy Minister said, fuel costs changed and air traffic declined, undoubtedly as a result of the higher fuel costs.

**Mr. Tremblay (Québec East):** So, in your opinion, the expected benefit is really the lower cost for industry?

**Mr. Lafrance:** That is the one of the basic factors that influenced the cost benefit analysis. Specifically, on the one hand, there were fewer benefits because traffic decreased and, on the other hand, the change in fuel costs upset the whole equation. The benefits were not as great as expected because of a change in the projections for air traffic.

**Mr. Tremblay (Québec East):** What do these unexpected benefits represent in percentage terms? Did you realize 50% of the expected benefit?

**Mr. Lafrance:** Absolutely not, because, you see, some radars were provided for in the original plan and, looked at individually, were not viable, but were still part of a larger system. And that is what the Deputy Minister was referring to in the most recent analysis we had.

**Mr. Tremblay (Québec East):** All right, Mr. Lafrance. In paragraph 14.31 of the report, the Auditor General criticises Transport Canada for over-estimating the economic benefits from the Radar Modernization Program in its cost benefit analysis. What do you think of that observation?

**Mr. Lafrance:** It still comes back, Madam Chairman, to the same problems, namely that it was based on initial data for air traffic density and fuel costs, which in fact turned out to be different. So there was a drop in air traffic, which is picking up today, it must be said. There was an increase in fuel costs, which have stabilized at a lower level today. So, apparently, a change of this magnitude was not expected at the time.



[Texte]

[Traduction]

• 1105

**M. Tremblay (Québec-Est):** On comprend que vous avez fait de nouvelles estimations de ces données. Est-ce que vous trouvez que ces nouvelles données sur la circulation sont des plus réalistes?

**M. Lafrance:** Oui. Je crois qu'à mesure que l'effet de la refonte de la réglementation économique se fait sentir sur l'industrie de l'aviation, on s'aperçoit qu'il y a une reprise de la densité de la circulation aérienne qui semble être de l'ordre de 2 ou 3 p. 100 par année, et cela semble se stabiliser. Maintenant, c'est assez récent et ce sont des facteurs que nous sommes en train d'introduire dans la plus récente analyse bénéfices-coûts.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Cette nouvelle méthode que vous utilisez pour analyser la rentabilité du projet va-t-elle influencer sur la demande d'approbation du projet, telle que soumise au Conseil du Trésor?

**M. Lafrance:** Cela pourrait avoir une influence, comme le sous-ministre l'a mentionné. Cependant, pour le moment, nous devons introduire dans l'équation les bénéfices de chaque radar, non seulement en tant que radar individuel, mais les bénéfices de ces radars-là dans le tout global. Parce que, effectivement, le total est plus élevé que celui des parties dans un système de circulation aérienne.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci.

À la page 4 de sa déclaration, le secrétaire du Conseil du Trésor parle des répercussions du rapport Dubin sur la sécurité aérienne et dans lequel on recommande le remplacement immédiat des radars de l'aviation civile. Est-ce que les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor ou de Transports Canada peuvent nous dire, en premier lieu, quels effets ce rapport a eus sur les facteurs utilisés dans l'analyse de rentabilité du ministère?

Et, en deuxième lieu, est-ce que la décision ultérieure du Conseil du Trésor est basée sur la décision du ministère d'approuver ce projet de modernisation des radars?

**M. Haché:** Pourriez-vous répéter votre question, s'il vous plaît?

**M. Tremblay (Québec-Est):** Je disais qu'en référence à l'intervention préliminaire, le secrétaire du Conseil du Trésor parle des répercussions entraînées par le rapport Dubin sur la sécurité aérienne qui recommande, entre autres, le remplacement immédiat des radars de l'aviation civile. Est-ce que vous pouvez me dire quels effets ce rapport a eus sur les facteurs utilisés dans l'analyse de rentabilité du ministère?

Et en deuxième lieu, est-ce que la décision ultérieure du Conseil du Trésor est basée sur la décision du ministère d'approuver ce projet de modernisation?

**M. Haché:** Je dois dire que je n'étais pas impliqué directement dans la décision ou la recommandation qui a été développée à partir de ce qui nous avait été présenté au Secrétariat. Pour ce qui a trait à l'évaluation ou à la considération de ce facteur-là dans l'analyse coûts-

**Mr. Tremblay (Québec East):** We understand that you have made new estimates from this data. Do you find this new data on traffic more realistic?

**Mr. Lafrance:** Yes. I believe that as the effect of the revised economic regulations is felt in the aviation industry, air traffic is picking up by about 2% or 3% a year and it seems to be stabilizing. Now, this is fairly recent and we are introducing these factors into the most recent cost benefit analysis.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Will this new method you are using to do a cost benefit analysis for the project affect the application for project approval submitted to the Treasury Board?

**Mr. Lafrance:** It could have an effect, as the Deputy Minister said. However, for the time being, we have to consider the benefits of each radar, not only individually, but as part of a comprehensive system. Because the whole is indeed greater than the sum of the parts in an air traffic system.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Thank you.

On page 4 of his statement, the Secretary of the Treasury Board mentions the effect of the Dubin report on air safety, in which the immediate replacement of civil aviation radars is recommended. Can the senior officials of the Treasury Board or Transport Canada tell us, firstly, what effect this report had on the factors used in the department's cost benefit analysis?

And secondly, was the Treasury Board's later decision based on the department's decision to approve this radar modernization project?

**Mr. Haché:** Would you repeat your question, please?

**Mr. Tremblay (Québec East):** I was saying, further to the opening statement, the Secretary of the Treasury Board mentioned the effects of the Dubin report on air safety, which recommended, among other things, the immediate replacement of civil aviation radars. Can you tell me what effect this report had on the factors used in the department's cost benefit analysis?

And secondly, was the Treasury Board's later decision based on the department's decision to approve this radar modernization project?

**Mr. Haché:** I must say that I was not directly involved in the decision or the recommendation that resulted from what was presented to us at the Secretariat. As for the evaluation or consideration of that factor in the cost benefit analysis, I would refer more specifically to the

*[Text]*

bénéfices, je m'en référerais plus particulièrement au ministère des Transports pour expliquer de quelle façon ils ont inclus ce facteur-là comme ayant un tel degré d'importance. Je me souviens que cela été un des facteurs qui a encouragé le Conseil du Trésor, à ce moment-là, à considérer le projet, au moment où il a été considéré, comme étant... Parce que le rapport Dubin existait depuis déjà 1982 environ, et cette étude, je pense, indiquait qu'il y avait des faiblesses aux aéroports relativement à la sécurité, et puis c'est un facteur certainement important dans la balance pour approuver le projet au moment où il a été fait. Mais c'était un des facteurs.

**M. Withers:** Je crois qu'à un moment donné, il n'y avait pas de données exactes sur l'influence du rapport Dubin. C'était exclusivement, je crois, une considération opérationnelle de sécurité. Mais pour ce qui est des chiffres exacts, ce n'était pas pris en considération.

• 1110

**M. Tremblay (Québec-Est):** Très bien. Une dernière question, madame la présidente. Le secrétaire du Conseil du Trésor affirme que le projet de modernisation des radars, à la page 4, a été évalué par des experts-conseils du secteur privé. Est-ce que les représentants du Conseil du Trésor et de Transports Canada pourraient nous expliquer les liens qui existent entre l'évaluation effectuée par le secteur privé et les diverses études de rentabilité qu'ils ont eux-mêmes réalisées?

**Mr. McEachran:** The cost-benefit analysis originally produced by departmental officials and received by the Treasury Board in December 1982 was indeed found to be lacking in several respects. It was for that reason that the Treasury Board requested the department to carry out a second benefit-cost analysis through an independent source and to produce that report for the Treasury Board's consideration. The independent evaluation report contained considerably more information, but I would not want to tell you that the Treasury Board saw it as a flawless evaluation. It was considerably better than the first one, however.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Que pense M. Dye de cette question, à savoir que le ministère et l'entreprise privée ont eu à se faire une opinion indépendante sur ces coûts?

**M. Dye:** Madame la présidente, je demanderais à M. Buskard de bien vouloir répondre à cette question.

**Mr. Buskard:** The analysis was done by Mitre Corporation in the United States. It was an analysis based on a number of questions and a number of documents that had been submitted to Mitre by the Department of Transport. It was a technical analysis; it was not a benefit-cost or cost-benefit study.

Specifically, in their letter back to the department the Mitre Corporation indicated that it was an effective technical solution. However, they had no opportunity to survey the existing Canadian system as it stood then, its surveillance coverage, and projected traffic growth and requirements. Therefore, in fact it was not a cost-benefit

*[Translation]*

Department of Transport to explain how they included that factor, assigning a certain weight to it. I remember that was one of the factors which encouraged the Treasury Board at the time to consider the project, when it was being considered, as being... because the Dubin report had been out since about 1982 and that study, I think, showed safety deficiencies in the airports. That was certainly an important factor in approving the project, when it was approved. But it was one of the factors.

**Mr. Withers:** I believe that at some point, there were no precise data on the influence of the Dubin report. I believe that it was purely an operational safety consideration. But the precise figures were not taken into consideration.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Very well. One last question, Madam Chairman. On page 4, the Secretary of the Treasury Board states that the radar modernization project was evaluated by private sector consultants. Can the representatives of the Treasury Board and Transport Canada explain to us the connection between the evaluation done by the private sector and the various cost benefit analyses they conducted themselves?

**M. McEachran:** On a bien constaté que l'analyse de rentabilité que des agents du ministère ont faite au début et que le Conseil du Trésor a reçu en décembre 1982 laisse à désirer à plusieurs égards. C'est pour cette raison que le Conseil du Trésor a demandé au ministère d'effectuer une autre analyse de rentabilité par l'intermédiaire d'un organisme indépendant et de soumettre un rapport de cette analyse au Conseil du Trésor. Le rapport de l'évaluation indépendante contenait beaucoup plus de renseignements, mais je ne voudrais pas vous dire que le Conseil du Trésor le considérait comme parfait. Néanmoins, il était beaucoup meilleur que le premier.

**Mr. Tremblay (Québec East):** What does Mr. Dye think of the department and private enterprise each coming up with an independent opinion on these costs?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I would ask Mr. Buskard to kindly answer that question.

**M. Buskard:** La société américaine Mitre a effectué l'analyse à partir de plusieurs questions et de plusieurs documents que le ministère des Transports lui a soumis. C'était une analyse technique et non pas une analyse des coûts et avantages ou une étude de rentabilité.

En fait, la société Mitre a fait savoir par écrit au ministère que la solution technique proposée était efficace. Cependant, elle n'a pas eu l'occasion d'examiner le système qui existait au Canada à l'époque, la couverture de surveillance que ce système assurait, la croissance prévue de la circulation ou les exigences projetées. Par

*[Texte]*

study. It was a technical analysis of the solution. There are two radars in the particular Department of Transport solution to the control of air traffic. It is a technical analysis of that particular solution.

**M. Tremblay (Québec-Est):** D'accord. Merci, madame la présidente.

**The Chairman:** With the questioning to date, I am not clear about the division of responsibility as between the Department of Transport and Treasury Board. According to the Auditor General's report, Transport Canada did not provide essential information on the operational requirements to justify the extent of the radar capability. Also, the project developed in reverse: you had the technical requirements and systems plans before the operational requirements.

We have heard this morning also that, because of the Dubin committee report, a policy decision was taken to go ahead with this new radar and that the Transport Canada recommendation was accepted without benefit-cost analysis being done in a very careful way. So I find myself increasingly puzzled with this, and perhaps, as well as going back over the past, one would like to look at the present.

• 1115

The most recent documents that have come from Treasury Board, in which the Comptroller General has been involved, put considerable requirements on managers to manage. If this were a current situation today, would Treasury Board's position be that Transport Canada should develop the technical requirements, should cost them, and that Treasury Board merely accepts the status quo and does not have any particular requirements of its own for a cost-benefit analysis? That would be my first question.

My second is, again going back to the past, between 1978 and 1983, what specific requests did the Treasury Board make to the Department of Transport for cost-benefit analyses or for additional studies and what documents were provided in response to these requests?

**Mr. McEachran:** Madam Chairman, in response to your first question, does the Treasury Board have requirements that benefit-cost studies be carried out, the answer to that is, yes it does, and they are identified in the policy documents I was referring to earlier, which I believe you have.

**The Chairman:** But are these honoured in the breach, or are they treated very seriously with every application?

**Mr. McEachran:** It is probably true to say that Treasury Board would like them to be followed more closely and treated more seriously than is the case in some departments. But as a generality, the departments do pay

*[Traduction]*

conséquent, ce n'était pas une étude de rentabilité, mais plutôt une analyse technique de la solution. Le ministère des Transports prévoit deux sortes de radars pour résoudre le problème du contrôle de la circulation aérienne. Il s'agit d'une analyse technique de cette solution particulière.

**Mr. Tremblay (Québec East):** All right. Thank you, Madam Chairman.

**La présidente:** Les questions posées jusqu'ici ne m'ont pas éclairé quant au partage des responsabilités entre le ministère des Transports et le Conseil du Trésor. Selon le rapport du Vérificateur-général, Transport Canada n'a pas fourni des renseignements essentiels sur les exigences opérationnelles pour justifier la durée de vie utile des installations de radars prévus. Il faut dire aussi que le projet s'est développé à rebours; on avait établi les exigences techniques et les plans de système avant les exigences opérationnelles.

Nous avons aussi entendu ce matin que par suite du rapport Dubin, on a pris une décision politique de poursuivre le projet de modernisation des radars et que la recommandation de Transport Canada a été acceptée sans analyse minutieuse de rentabilité. Donc je me trouve de plus en plus perplexe; peut-être en plus de revoir ce qui s'est fait par le passé, on devrait examiner la situation actuelle.

Les documents les plus récents issus du Conseil du Trésor, auxquels le contrôleur général a mis la main, insistent pour que les gestionnaires s'occupent de la gestion. Si nous nous trouvions dans la même situation aujourd'hui, le Conseil du Trésor déciderait-il qu'il appartient à Transport Canada d'élaborer les exigences techniques, d'en calculer le coût, et que l'organisme central se contente simplement d'accepter le statut quo et qu'il n'a pas particulièrement besoin d'une analyse avantages-coûts? Voilà ce que serait ma première question.

Ma seconde... et là, je remonte à la période entre 1978 et 1983... est la suivante: quelles demandes précises le Conseil du Trésor a-t-il faites au ministère des Transports pour obtenir des analyses de rentabilité ou des études supplémentaires, et quels documents ont été fournis en réponse à ces demandes?

**M. McEachran:** Madame la présidente, en réponse à votre première question, je dirais que le Conseil du Trésor exige effectivement que des études de rentabilité soient effectuées, ce qui est indiqué dans les documents de politiques auxquels j'ai fait allusion tout à l'heure et que vous avez, je crois, entre les mains.

**La présidente:** Mais ces exigences sont-elles traitées à la légère, ou au contraire, très sérieusement, chaque fois qu'une demande est présentée?

**M. McEachran:** Il est probablement vrai que le Conseil du Trésor préférerait que ces demandes soient traitées plus sérieusement et plus fidèlement respectées que ne le font certains ministères. Mais en général, les ministères



*[Text]*

significant attention to the requirements the Treasury Board has established.

With regard to dates, I might just mention that the first publication produced by Treasury Board on how to approach benefit-cost analysis was published in 1976. The most recent one was produced, I believe, in 1978, under the heading of "Benefit Cost Analysis". I believe a copy of that document was made available to the research staff of the committee, Madam Chairman.

With regard to what specific requests were made by the staff of the Treasury Board Secretariat to the department at the time, in connection with either the benefit-cost study produced by the department and given to the Treasury Board in 1982, I am afraid I cannot respond to the specifics of that because there were a lot of detailed discussions over the months leading up to the board's consideration of the effective project submission from the Department of Transport over the course of the period through December 1982 until June of 1983.

**The Chairman:** Do you have clear figures for the estimated cost of the life cycle of RAMP?

**Mr. Withers:** Yes, Madam Chairman, we do.

**The Chairman:** Can you elaborate on that a little?

**Mr. Withers:** First of all, I would go back to a point that was made by the Auditor General that one of the principal failings in the original cost-benefit analysis was the lack of a sensitivity analysis which would show the impact of such things as changing densities of flight and changing fuel prices. So we have brought that into play in the latest model we have put in.

In fact, with what we have done within the department in terms of establishing the Program Control Board, and in terms of another agent I have not mentioned but who is here today, the Director General of Cost Recovery and Economic Analysis, we have now established, if you will, a professional focus within the department through which all economic analyses performed must be validated. I mention these things to indicate that we have acted upon the Auditor General's comments with which we agreed, and therefore I have confidence that we have a more accurate and more rigorous challenge today.

• 1120

In terms of the total costs of the RAMP project, I would have to call upon Mr. MacDonald, who is in charge of the project, to give you specific figures as to the project today. If you wish to have those, I would call him.

**The Chairman:** Mr. Redway, I know you have further questions but the bells are ringing for a vote, so perhaps I might invite you to go on with your questioning while we try to find out the time for a vote. If Mr. MacDonald could make the figures available to the committee, I think that would be the better use of time.

*[Translation]*

fédéraux tiennent le plus grand compte des exigences fixées par le Conseil du Trésor.

En ce qui concerne les dates, je dirais simplement que la première publication du Conseil du Trésor sur la manière d'effectuer des analyses de rentabilité, a été publiée en 1976. Le plus récent est sorti, je crois, en 1978, sous le titre de «Analyse de rentabilité». Je crois qu'un exemplaire de ce document a été remis aux chercheurs du comité, madame la présidente.

Quant aux demandes précises faites à l'époque au ministère par le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, au sujet de l'étude de rentabilité réalisée par celui-ci et soumise au Conseil du Trésor en 1982, je crains de ne pas pouvoir vous donner de détails, car il y a eu un grand nombre de discussions détaillées pendant les mois qui ont précédé l'examen, par le Conseil, du projet définitif soumis par le Ministère des Transports, soit de décembre 1982 à juin 1983.

**La présidente:** Avez-vous des chiffres précis sur le coût estimé de la vie utile du RAMP?

**Mr. Withers:** Oui, madame la présidente.

**La présidente:** Pourriez-vous préciser?

**Mr. Withers:** Je voudrais, tout d'abord, revenir à une remarque faite par le vérificateur général, lorsqu'il a dit qu'un des principaux défauts de l'analyse de rentabilité originale était l'absence d'une analyse de sensibilité qui montrerait l'incidence de questions telles que le changement de la densité des vols et celui des prix de carburant. Ce sont donc là des éléments que nous avons fait intervenir dans le dernier modèle que nous avons réalisé.

En fait, en créant le Conseil d'examen des programmes, et le poste de directeur général du Recouvrement des coûts et des Évaluations économiques, nous avons maintenant établi, si vous voulez, une composante professionnelle au sein du ministère par laquelle toutes les analyses économiques doivent être validées. J'en parle pour vous montrer que nous avons donné suite aux commentaires du vérificateur général avec lesquels nous étions d'accord, et je suis donc convaincu que nous disposons aujourd'hui d'un système de contrôle plus précis et plus rigoureux.

Pour ce qui est des coûts totaux du projet RAMP, je vais demander à M. MacDonald de vous répondre. C'est lui qui est chargé du projet et qui pourra vous donner des chiffres précis actuels. Si vous voulez ces chiffres, je lui céderais la parole.

**La présidente:** Monsieur Redway, je sais que vous avez d'autres questions à poser, mais les cloches appellent à un vote, et je vous laisse donc le soin de continuer à interroger les témoins pendant que nous allons essayer de nous renseigner sur l'heure à laquelle il faut aller voter. Je crois que la meilleure chose à faire serait que M. MacDonald communique ces chiffres au comité.

[Texte]

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman. Maybe I can go back to Mr. Buskard for a moment. When I was concluding my questioning the first time around, he indicated there was this problem with the cost-benefit analysis, relating to the question of a decrease in growth of 1%, which would impact to some 10% in the benefits. That is correct, as I understand it.

Did you see any other problems with the cost-benefit analysis, Mr. Buskard? And I guess one of the areas I am wondering about in particular is the benefits derived from fuel savings between the ground and—is it 18,000 feet? Could you comment on that, please.

**Mr. Buskard:** Madam Chair, the benefit-cost analysis structured by the Department of Transport contained five elements. The first was delay avoidance, which was shortening up the time between landings and take-offs at given airports. The second element was safety, which was based on a U.S. study on near-miss data. The third was an incidental benefits package, which was effectively 20% of the first two. The fourth and fifth were vertical fuel cost savings and horizontal fuel cost savings, i.e. how fast can you get an airplane from its operating altitude to the approach point? This is defined as the point at which you start your final approach to the aerodrome.

We found that the department had used the complete benefit from operating altitude to the ground, to ground level or approach point, if you will, both vertically and horizontally, and we examined that in relation to the options available to the captain of an airplane should he break cloud—i.e. we factored in the weather data—at any time. The option available to—

**Mr. Redway:** Is that 18,000 feet?

**Mr. Buskard:** Not necessarily, it is wherever the cloud base is. Eighteen thousand feet is the bottom of the high level controlled airspace. It is also the level of contiguous coverage of this particular system.

We looked at the vertical and the horizontal benefits, as detailed by the department, and found that, having calculated benefits from altitude right to the final approach point they had failed to include the sensitivity of the captain's being able to use another method of approach, a contact approach, if he wished. Therefore, we felt that the benefits were overstated by the fact that if he did use a contact approach he was no longer relying on the radar. Therefore, the benefits could not be calculated at the level that the department had calculated them.

**Mr. Redway:** Is this separate, by the way, from that other factor of the 1% to 10%?

**Mr. Buskard:** The 1% to 10%, the total benefit-cost analysis was based on a projected growth rate for air

[Traduction]

**M. Redway:** Merci, madame la présidente. J'aimerais revenir un instant à M. Buskard. Lorsque je terminais ma première série de questions, il a déclaré qu'un des problèmes de l'analyse de rentabilité tenait au fait qu'il y avait eu une baisse de croissance de 1 p. 100 qui se traduirait pas une diminution d'environ 10 p. 100 des bénéfices. C'est exact, je crois.

Cette analyse vous a-t-elle paru poser d'autres problèmes, monsieur Buskard? Je pense en particulier aux économies de carburant réalisées de 0 à 18,000 pieds, je crois. Pourriez-vous ajouter quelque chose là-dessus?

**M. Buskard:** Madame la présidente, l'analyse de rentabilité conçue pour le ministère des Transports comportait cinq éléments. Le premier concernait les moyens d'éviter les retards, c'est à dire la réduction du temps qui s'écoule entre les atterrissages et les décollages à certains aéroports. Le second élément était la sécurité, fondé une étude américaine des données relatives aux accidents évités de justesse. Le troisième était un ensemble d'avantages accessoires, représentant 20 p. 100 des deux premiers éléments. Le quatrième et le cinquième étaient les économies de coût de carburant sur le plan vertical et aussi horizontal, c'est à dire la rapidité avec laquelle on peut amener un aéroneuf de son altitude de croisière au point d'approche? Il s'agit là du point auquel vous commencez votre approche finale à l'aéroport.

Nous avons constaté que le Ministère avait utilisé la totalité de l'avantage du passage de l'altitude de croisière au niveau du sol ou au point d'approche, si vous voulez, à la fois verticalement et horizontalement, et nous avons effectué cet examen en fonction des diverses options s'offrant au commandant de bord lorsqu'il sort des nuages—c'est-à-dire que nous avons utilisé les données météorologiques comme facteur. L'option. . .

**M. Redway:** À 18,000 pieds?

**M. Buskard:** Pas nécessairement; cela dépend de l'altitude de la base de nuage. Dix-huit mille pieds est l'altitude qui correspond au niveau inférieur de l'espace aérien contrôlé de haut niveau. C'est également le niveau de couverture contenue de ce réseau radar.

Nous avons examiné les avantages verticaux et horizontaux, présentés dans le détail par le Ministère, et avons constaté qu'après avoir calculé les avantages du passage de l'altitude de croisière au point d'approche final, il avait oublié de faire une étude de sensibilité et qui tient compte du fait que le commandant peut utiliser une autre méthode d'approche, une approche VFR, s'il le désire. Nous avons donc jugé que les avantages étaient exagérés, étant donné que s'il a utilisé une approche VFR, il ne se fiait plus au radar. Les avantages ne pouvaient donc être calculés comme le ministère l'avait fait.

**M. Redway:** Ceci est-il distinct de l'autre facteur relatif à la baisse de 1 p. 100 entraînant à son tour une baisse de 10 p. 100?

**M. Buskard:** Sur ce plan, toute l'analyse de rentabilité était fondée sur un taux de croissance projetée du trafic

[Text]

traffic, which was designed by the department. It did not, even though it was apparent, take into account the sensitivity of a 1% change in traffic growth's reflecting a 10% change in the benefits.

**Mr. Redway:** Is the vertical fuel factor involved in that 1% to 10%?

**Mr. Buskard:** Partly, yes.

**Mr. Redway:** All of the factors are involved in that.

**Mr. Buskard:** And all of the factors make up the package that made up the benefit cost.

**Mr. Redway:** But in your view, that one factor was an overstatement of a benefit—

**Mr. Buskard:** That is correct.

• 1125

**Mr. Redway:** And all of the factors contributed to this other overstatement of the benefits.

**Mr. Buskard:** Yes.

**Mr. Redway:** That was an improper way to analyse the benefits. Is that what you are saying?

**Mr. Buskard:** I would prefer to call it an optimistic assessment of traffic growth rates in Canada through to the year 2000, approximately.

**Mr. Redway:** Can we have your comments, Mr. Withers, on the benefit aspect of the analysis?

**Mr. Withers:** I think what has been said, Mr. Redway, is that there was a lack in the sensitivity analysis, and we accept that.

As to the specifics, I cannot answer on those because I think a better answer would come from someone who is more knowledgeable of the exact methodology that was used then, compared to that used now, which is a combination answer from Mr. Lafrance, who is responsible for the air traffic control system, and Mr. Lovink, who is responsible for our economic analysis.

**Mr. Redway:** Maybe one or both could help me as to whether or not the factors that the Auditor General has identified as problems in the analysis have been revised under your current analysis, and whether you agree that it was a problem, and changes have been made to make sure it would not happen again.

**Mr. Lafrance:** Madam Chairman, yes indeed we have taken that observation of the Auditor General and we recognize that it is based on fact.

The points Mr. Buskard has made concerning the optimistic definition of the benefits, particularly in the vertical mode and the system, are very true. The analyses demonstrate that. However, we now get into an area which we recognize as being non-quantifiable benefits. For example, even though the weather may be suitable for visual flying, there is a definite safety advantage in flying

[Translation]

aérien, qui avait été conçu par le Ministère. Il ne tenait pas compte, bien que cela fût évident, du facteur de sensibilité que représente un changement de 1 p. 100 de la croissance du trafic, se traduisant lui-même par un changement de 10 p. 100 des avantages.

**M. Redway:** Le facteur vertical, en ce qui concerne la consommation de carburant, intervient-il là-dedans?

**M. Buskard:** Oui, partiellement.

**M. Redway:** Tous les facteurs jouent.

**M. Buskard:** Et tous ces facteurs constituent l'ensemble représentant cette étude de rentabilité.

**M. Redway:** Mais à votre avis, dans le cas de ce facteur, il s'agissait de l'exagération d'un avantage. . .

**M. Buskard:** C'est exact.

**M. Redway:** Et tous ces facteurs ont contribué à cette autre exagération des avantages.

**M. Buskard:** Oui.

**M. Redway:** Les avantages n'ont pas été correctement analysés. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

**M. Buskard:** Je préférerais appeler cela une évaluation optimiste des taux de croissance du trafic aérien au Canada jusqu'à l'an 2000, environ.

**M. Redway:** Qu'avez-vous à nous dire, monsieur Withers sur les avantages présentés dans cette analyse?

**M. Withers:** Je crois que ce que l'on a dit, monsieur Redway, c'est qu'il y avait une lacune dans l'analyse de sensibilité, et cela, nous l'acceptons.

Quant aux détails proprement dits, je ne puis rien en dire car je crois que vous obtiendriez une meilleure réponse de quelqu'un qui est plus au courant de la méthodologie exacte utilisée à l'époque, comparée à celle d'aujourd'hui, ce qui demande à la fois une réponse de M. Lafrance, responsable du réseau du contrôle de la circulation aérienne, et de M. Lovink, qui est responsable de nos évaluations économiques.

**M. Redway:** L'un d'entre eux, ou peut-être tous les deux, pourraient peut-être me dire si les problèmes relevés par le Vérificateur général dans cette analyse ont été résolus dans votre analyse actuelle, si vous reconnaissez qu'il s'agissait bien là d'un problème, et si des changements ont été apportés pour s'assurer que cela ne se renouvellerait pas.

**M. Lafrance:** Madame la présidente, nous avons effectivement pris note de l'observation du Vérificateur général et reconnaissons qu'elle repose sur des faits.

Les remarques faites par M. Buskard au sujet de la définition optimiste des avantages, en particulier en ce qui concerne le mode vertical et le système, sont très justes. Les analyses le prouvent. Nous entrons cependant maintenant dans le domaine que nous considérons comme celui des avantages non quantifiables. Par exemple, même si le temps se prête au vol à vue, il y a un avantage



**[Texte]**

under instrument conditions because of separation of traffic, because of the experience and the continuing use of the precision approach aids and factors of that nature. They are not quantifiable.

In our analyses today we have made the full quantification of the quantifiable benefits and we are, at this very time, looking at the non-quantifiable benefits for those radars that are very marginal in pure quantifiable terms.

**Mr. Redway:** What you mean by the radars that are marginal. Do you mean the locations?

**Mr. Lafrance:** No, those radars that have a marginal net-plus value.

**Mr. Redway:** Are we talking about location?

**Mr. Lafrance:** Yes.

**Mr. Redway:** We are talking about the three identified by the Auditor General, Sault Ste. Marie, Prince George and Hamilton.

**Mr. Lafrance:** Yes.

**Mr. Redway:** So you are looking at those with the criticisms of the Auditor General in mind.

**Mr. Lafrance:** Absolutely, yes.

**Mr. Redway:** But you have not come to any conclusions as yet. Is that what you are telling us?

**Mr. Lafrance:** Well, we have to make judgments, again, on predictions, and because they are at the margin, they are very sensitive to the assumptions. So we have to check and double check our assumptions.

**Mr. Redway:** What does that mean? You are still working on it? You have not come to any conclusion or you have come to a conclusion?

**Mr. Lafrance:** We have come to the conclusion that they are on the margin, that their net-plus value is marginal.

**Mr. Redway:** Those three locations we are now talking about?

**Mr. Lafrance:** Yes. Then depending on our judgment of the non-quantifiable benefits, as part of an overall system we might make recommendations that they be deleted; we may also make recommendations that they be retained.

**Mr. Redway:** We are talking about \$40 million, roughly; that is not peanuts. I hope you are treating the matter rather seriously.

**Mr. Lafrance:** It is precisely for that reason that we are doing a very careful assessment, and precisely for that reason that we are seeking outside assistance of specialists.

**[Traduction]**

indiscutable, sur le plan de la sécurité, à voler aux instruments, à cause de la séparation de la circulation aérienne, de l'expérience, de l'usage constant d'aides à l'approche de précisions et d'autres facteurs de cette nature. Tout cela n'est pas quantifiable.

Dans les analyses que nous faisons aujourd'hui, nous quantifions tout ce qui est quantifiable et en ce moment même, nous étudions les avantages non quantifiables offerts par ces radars qui sont vraiment très marginaux sur un plan purement quantifiable.

**M. Redway:** Qu'entendez-vous par radars marginaux. Voulez-vous dire des emplacements?

**M. Lafrance:** Non, les radars qui ont une plus-value marginale.

**M. Redway:** Parlons-nous d'emplacement?

**M. Lafrance:** Oui.

**M. Redway:** Nous parlons des trois emplacements notés par le Vérificateur général, Sault Ste Marie, Prince George et Hamilton.

**M. Lafrance:** Oui.

**M. Redway:** Vous tenez donc compte des critiques du Vérificateur général à leurs sujet.

**M. Lafrance:** Absolument.

**M. Redway:** Mais vous n'avez pas encore pris de décisions. Est-ce bien ce que vous voulez nous dire?

**M. Lafrance:** Et bien, il faut encore une fois que nous prenions des décisions fondées sur des prévisions, et comme il s'agit de cas marginaux, ils sont très sensibles aux hypothèses. Nous sommes donc obligés de vérifier et de révéifier celles-ci.

**M. Redway:** Que voulez-vous dire? Travaillez-vous encore là-dessus? Êtes-vous parvenus à une conclusion, ou non?

**M. Lafrance:** Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il s'agit de cas marginaux, que leur plus-value nette est marginale.

**M. Redway:** Il s'agit bien des trois emplacements dont nous parlons actuellement?

**M. Lafrance:** Ensuite, en fonction de notre opinion des jugements non quantifiables, dans le cadre d'un réseau global, nous recommanderons peut-être leurs suppressions; mais nous recommanderons peut-être également que ces emplacements soient conservés.

**M. Redway:** Nous parlons là d'environ 40 millions de dollars; ce n'est pas une bagatelle. J'espère que vous traitez la question avec suffisamment de sérieux.

**M. Lafrance:** C'est précisément la raison pour laquelle nous procédons à une évaluation extrêmement soignée, et nous faisons appel à l'aide de spécialistes de l'extérieur.

**Mr. Redway:** Does the Auditor General have anything more to add to the comments on this aspect?

**M. Redway:** Le vérificateur général a-t-il quelque chose à ajouter aux commentaires déjà faits sur cet question?

[Text]

**Mr. Dye:** Yes, please. It seems to me what is driving all this thing is operational requirements, not necessarily a benefit-cost analysis. And when you get into an operational requirement, it seems to me the guts of the question are whether the airways are safe—these non-quantifiable things. How do you determine the value of safety? It seems to me that was the original flaw. There was no operational requirement determined in 1981 or in 1983, and that is the problem: we have technical solutions to something that may not exist. That was really the essence of our concern. We have gone off on a major capital program here without an operational requirement in the first place.

**Mr. Redway:** I am not sure I am. . . I think you may now have lost me. Are you telling me that whatever is concluded by the Treasury Board on this you would agree with, whether they conclude they should keep the three sites or they should not keep the three sites, in their judgment; whatever? Based on all these non-quantifiable things, if they decide, let us err on the side of prayer and the Lord and spend the \$40 million, you would be comfortable with that. Is that what you are telling me now, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** I do not know what my view will be, because we are waiting for this document. We have requested it, and I understand in time we will be getting it. It may justify the operational requirements. It may not. It may say some are justified, some are not. I do not know. When I get it, I will be able to answer your question.

**Mr. Redway:** You had mentioned previously, Mr. McEachran, that in dealing with the whole question of these cost-benefit analyses there were countervailing pressures on the Treasury Board in what sort of weight they gave to these things. Can you tell me what those countervailing pressures are?

**Mr. McEachran:** It is, I think, easier to be here today looking back and saying a better life-cycle costing could and should have been produced, a better benefit-cost analysis could and should have been produced. But in making decisions, the government clearly deals with issues broader than those two. The Dubin report, which has been referred to several times, was available, and it made some pretty scathing criticisms, as I recall it, of the inherent safety of the Canadian airway system as it existed at the time. There had been several near-incidents and there had been several crashes, which caused that report to be requested. The government of the day was no doubt conscious of the question in the public mind as to the degree of safety inherent in the Canadian air administration system. So while recognizing they did not have as good analyses and benefit-cost studies as they might like, there was still recognition of the operational requirement to plan improvements in the system.

**Mr. Redway:** So you are saying the countervailing pressure came from the government of the day to get on with the job regardless of the cost-benefit analysis?

[Translation]

**M. Dye:** Oui, s'il vous plaît. Il me semble que la raison d'être de tout ce projet est les exigences opérationnelles, qui ne sont pas nécessairement appuyées par une étude de rentabilité. Et l'exigence opérationnelle essentielle est la sécurité des voies aériennes, ce qui n'est pas quantifiable. Comment détermine-t-on la valeur de la sécurité? Voilà la lacune originale, à mon avis. On n'avait pas établi d'exigences opérationnelles en 1981 ou en 1983, voilà le problème. Nous avons des solutions techniques pour un problème qui n'existe peut-être pas. C'est notre principale préoccupation. Nous avons entamé un grand programme d'immobilisations sans établir au préalable les exigences opérationnelles.

**M. Redway:** Je ne suis pas sûr si. . . je n'y suis plus. Voulez-vous me dire que vous seriez d'accord avec le conseil du trésor, quelle que soit sa décision, soit de conserver les trois emplacements en question soit de les retirer de service? Eu égard à toutes ces choses non quantifiables, s'il décide d'être trop prudent et de dépenser les 40 millions de dollars pour des raisons de sécurité, vous accepteriez bien cette décision. Est-ce que c'est ce que vous voulez me dire maintenant, monsieur Dye?

**M. Dye:** Je ne sais pas ce que j'en penserai, parce que nous attendons ce document. Nous l'avons demandé et je crois que nous finirons par l'obtenir. Il pourrait justifier les exigences opérationnelles, peut-être pas. Il pourrait justifier certaines exigences, mais pas d'autres. Je ne sais pas. Dès que je l'aurai reçu, je pourrai répondre à votre question.

**M. Redway:** Vous avez déjà dit, monsieur McEachran, qu'on exerçait des pressions sur le conseil du trésor quant à l'importance à accorder aux analyses de rentabilité. Pouvez-vous préciser?

**M. McEachran:** Je pense qu'il est plus facile de regarder en arrière aujourd'hui et de dire qu'on aurait dû faire une meilleure étude des coûts de l'équipement à long terme et une meilleure analyse de rentabilité. Mais lorsqu'il prend une décision, le gouvernement a bien sûr d'autres considérations plus générales que ces deux-là. Le rapport Dubin, comme on a mentionné plusieurs fois, était sorti et il était très critique, je me rappelle, de la sécurité du transport aérien au Canada à l'époque. On avait demandé qu'on fasse le rapport à la suite de plusieurs accidents d'avion, et un bon nombre d'autres accidents évités de justesse. Le gouvernement de l'époque savait sans doute que le public se préoccupait de la sécurité du transport aérien au Canada. Même si on n'avait pas d'analyses ou d'études de rentabilité aussi poussées que voulues, on savait qu'il fallait améliorer le système.

**M. Redway:** Donc vous dites que le gouvernement de l'époque a exercé des pressions pour qu'on commence le projet, quel que soit le résultat de l'analyse de rentabilité?

[Texte]

**Mr. McEachran:** Not regardless of it, but recognizing that there is a trade-off between meeting an operational requirement and improving benefit-cost analysis to support the operational requirement.

**Mr. Redway:** But there is a \$40 million trade-off.

• 1135

**Mr. McEachran:** It could indeed have been more than that. We were not, at that time, only questioning the three specific site locations that have been mentioned.

**Mr. Redway:** You were questioning some further site locations?

**Mr. McEachran:** No, I am referring to the general shortcomings the Auditor General has referred to in the discussion this morning.

**Mr. Redway:** You were questioning all those things at the time?

**Mr. McEachran:** No, I am saying that, if one had looked at those, then there are broader questions than just the location of the three.

**Mr. Redway:** But you did not look at those at the time?

**Mr. McEachran:** The Treasury Board did look at those.

**Mr. Redway:** They did look at those at the time?

**Mr. McEachran:** Yes.

**Mr. Redway:** And broader questions then arose in the Treasury Board's mind. What were those broader questions?

**Mr. McEachran:** I am referring to, for example, the forecast prices of fuel and the forecast growth of traffic. Those things affect more than just the three locations the Auditor General has specified.

**Mr. Redway:** And were they issues at the time this was being reviewed?

**Mr. McEachran:** Quite clearly they were recognized as issues, but—

**Mr. Redway:** And discussed with the department?

**Mr. McEachran:** Yes, indeed, but there was no—

**Mr. Redway:** What other potential sites would have been struck off if a modification had been made in them then, apart from the three?

**Mr. McEachran:** I cannot respond to that question, Mr. Redway. I do not have the sensitivity analysis of each individual location, and the impact variables—

**Mr. Redway:** You indicated that there were more than just the three, so you must be basing that statement on some information. What information do you have to make that statement? Are you just shooting it out off the top of your head?

[Traduction]

**M. McEachran:** Non, on n'a pas fait fi de l'analyse de rentabilité mais on savait qu'il fallait équilibrer la nécessité de répondre à une exigence opérationnelle, d'une part, et la nécessité d'avoir une meilleure analyse de rentabilité, d'autre part.

**M. Redway:** Mais 40 millions de dollars étaient en jeu.

**M. McEachran:** Peut-être la somme était plus importante que cela. À l'époque, nous ne mettions pas en doute seulement les trois emplacements déjà mentionnés.

**M. Redway:** Vous mettiez en doute d'autres emplacements?

**M. McEachran:** Non, je fais allusion aux lacunes générales que le vérificateur général a mentionnées ce matin.

**M. Redway:** Vous mettiez en doute toutes ces choses en même temps?

**M. McEachran:** Non, je veux dire que si l'on examine cette situation, on se pose des questions plus générales que les trois emplacements de radar.

**M. Redway:** Mais avez-vous envisagé ces choses à l'époque?

**M. McEachran:** Le Conseil du Trésor les a examinées.

**M. Redway:** Le Conseil du Trésor les a examinées à l'époque?

**M. McEachran:** Oui.

**M. Redway:** Et le Conseil du Trésor s'est posé des questions plus générales. Lesquelles?

**M. McEachran:** Par exemple, les prévisions de prix du carburant et la croissance prévue de la circulation. Ces facteurs touchent plus que les trois emplacements mentionnés par le vérificateur général.

**M. Redway:** Est-ce que ces facteurs entraient en ligne de compte lors de l'examen?

**M. McEachran:** Bien sûr, mais. . .

**M. Redway:** Est-ce qu'on en a discuté avec le ministère?

**M. McEachran:** Oui, effectivement, mais il n'y avait pas de. . .

**M. Redway:** Quels autres emplacements possibles auraient été exclus si une modification y avait été faite?

**M. McEachran:** Je ne peux pas répondre à cette question, monsieur Redway. Je n'ai pas l'analyse de sensibilité aux fluctuations pour chaque emplacement et les variables d'incidence. . .

**M. Redway:** Vous avez dit qu'il y en avait plus que trois, donc vous avez dû obtenir ce renseignement quelque part. Quelle est la justification de cette déclaration? Est-ce simplement un chiffre que vous jetez dans l'air.



[Text]

**Mr. McEachran:** No, I am not shooting it out over the top of my head, Mr. Redway. I thought these had been recognized as fundamental variables that affect the benefit-cost of the project and affect each location in a different way. In addition, it has been pointed out this morning that each location is not justified in isolation from its contribution to the complete system. That is all I was trying to point out in saying that the whole life cycle approach, the benefit-cost analysis and the sensitivity analysis, does not relate solely to these three sites.

**The Chairman:** Mr. Desjardins is anxious to get a supplementary in.

**M. Desjardins:** Merci madame la présidente. J'ai deux brèves questions et la première s'adresse à M. Withers.

Plutôt que d'avoir un nouveau système de remplacement, combien en aurait-il coûté pour l'évaluation et la remise à neuf de ce qui existait auparavant?

**M. Lafrance:** Madame la présidente, avec votre permission, je pourrais peut-être répondre à cette question. C'est que la remise à neuf n'a pas été sérieusement considérée pour des questions d'ordre technique. On avait une technologie qui devenait de plus en plus désuète et dont les frais d'entretien étaient très élevés et puis aussi, cela représentait certaines difficultés pour la sécurité aérienne. Étant donné que la technologie n'est pas disponible, il aurait fallu presque en créer une pour remettre à neuf l'ancien système.

**M. Desjardins:** Donc vous n'avez jamais eu devant vous des chiffres d'évaluation complets et détaillés en ce qui concerne la remise à neuf?

**M. Lafrance:** Non. Nous n'avons pas une analyse des coûts et bénéfices, sauf que nous savons que les coûts pour l'achat d'un système de remise en place, pour l'achat du matériel et son entretien, auraient été encore plus élevés que le coût de remplacement.

**M. Desjardins:** Merci.

**The Chairman:** Three responses have been received from departments, and I would propose to append these to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*, if this is acceptable to the committee.

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Redway, I am afraid we really have to leave, but is there something we can do very briefly?

**Mr. Redway:** I doubt if it is brief.

**The Chairman:** Then perhaps we will consult about another meeting.

On behalf of the committee, I would like to thank the officials who were here today. We will be in touch.

This meeting stands adjourned.

[Translation]

**M. McEachran:** Non, ce n'est pas un chiffre que je jette dans l'air, monsieur Redway. Je pensais qu'il était admis que ce sont des variables fondamentales qui influent sur la rentabilité du projet et touchent chaque emplacement d'une manière différente. Par ailleurs, on a fait remarquer ce matin qu'on ne justifie pas chaque emplacement séparément du réseau entier. C'est tout ce que je voulais signaler lorsque j'ai dit que l'étude de la vie utile de l'équipement, l'analyse de rentabilité et l'analyse de sensibilité aux fluctuations ne visent pas uniquement ces trois emplacements.

**La présidente:** M. Desjardins a hâte de poser une question supplémentaire.

**Mr. Desjardins:** Thank you, Madam Chairman. I have two short questions and the first one is for Mr. Withers.

Instead of having a new replacement system, how much would it have cost to evaluate and upgrade what already existed?

**Mr. Lafrance:** Madam Chairman, with your permission, I might perhaps answer that question. Upgrading was not seriously considered for technical reasons. We had a technology that was becoming increasingly obsolete, which cost a great deal to maintain and also caused some problems for air safety. Since the technology is not available, we would almost have to create one to upgrade the old system.

**Mr. Desjardins:** So you never had in front of you complete, detailed figures on the upgrading?

**Mr. Lafrance:** No. We do not have a cost-benefit analysis, except that we know that the costs for a system upgrade, for buying and maintaining the equipment, would have been even higher than the replacement cost.

**Mr. Desjardins:** Thank you.

**La présidente:** On a reçu trois réponses des ministères et je propose qu'elles soient annexées aux *procès-verbaux et témoignages* de la séance d'aujourd'hui, si le comité est d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Monsieur Redway, je crains que nous devons partir, mais y a-t-il quelque chose que nous pouvons faire très rapidement?

**M. Redway:** Je doute qu'il ne soit si bref.

**La présidente:** Alors, nous pourrions convoquer une autre réunion.

Au nom du comité, je voudrais remercier les fonctionnaires qui ont comparu aujourd'hui. Nous communiquerons avec vous.

La séance est levée.

APPENDIX "PUBL-11"

PUBLIC WORKS CANADA

PROGRESS REPORT

IN RESPONSE TO

RECOMMENDATIONS OF THE PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE

(AS OF MARCH 31, 1987)

## EXECUTIVE SUMMARY

### BACKGROUND

This progress report addresses the recommendations made in the Public Accounts Committee's (PAC) Second Report, which was the result of meetings held with the department in November and December of 1986. This report also addresses the Department's progress on implementing Revenue Dependency, which is in compliance with the Committee's recommendation 28(a) of April 1985. In addition and in response to the Auditor General's suggestion, the report also focuses on "those systems, decisions and tasks" necessary for the implementation of Revenue Dependency, including the state of the Department's Financial Management System (FMS), which incorporates Cost-Accounting.

This report consists of (1) an Executive Summary, which highlights the Department's achievements vis à vis the concerns of the Committee, and (2) a Detailed Progress Report, which provides specific information for anyone requiring more extensive knowledge of the Department's progress over the past six months. It should be noted that the section on the FMS in the Detailed Progress Report was prepared by the Office of the Comptroller General (OCG), at the Department's request. This is ultimately in keeping with the 1985 PAC suggestion that the FMS be acceptable to the OCG.

Over the last two to three years, the Department has operated in a very complex and dynamic environment. This has been conveyed to the Committee in our previous reports, and has been acknowledged by the Auditor General.

With the dawning of the implementation of Revenue Dependency, the institutionalization of related systems, especially the FMS, the clarification of the Department's mandate vis à vis the Government's new real property regime, the reorganization of the Department in terms of product lines and the recent establishment and commitment to departmental goals, PWC is embarking on a period of stability that has not been experienced in several years.

### HIGHLIGHTS OF PROGRESS

The Department can demonstrate considerable progress in several areas since its last report to the Committee. This is true not only with respect to Revenue Dependency and the associated systems and processes, but also with respect to the Committee's other recent recommendations.

The Department is committed to introducing market-based charging in its Services Program, effective 1 April 1988. In accordance with this, a submission has been sent to Treasury Board seeking approval of the market-based fees and norms to be used in charging clients. Approval is expected in April 1987.



Linked with this is work-in-progress on defining the terms and conditions associated with the revolving fund necessary for market-based charging in the Services Program. The resultant Treasury Board Submission is expected to be completed by the end of May of this year, and presented to Treasury Board for approval by the end of June 1987.

In accordance with Cabinet direction, the Department has also prepared an Aide-Memoire on behalf of BRPM and the OCG, thereby initiating the review of options regarding Revenue Dependency for the Accommodation Program. BRPM has accepted responsibility for finalizing this proposal in consultation with the OCG, PWC and client departments. The Aide-Memoire is expected to be submitted to Treasury Board for approval this summer.

The Department can also demonstrate significant progress in establishing an FMS infrastructure in support of both Revenue Dependency and management needs. As of last September, PWC reported that Release I of the FMS was operational but still required extensive manual support. Since this last report to the Committee, the Automated Billing System (ABS), based on accrual accounting, has been introduced in all regions, and is now operational. Some client satisfaction has already been observed as a result.

The Automated Project Accounting System (APAS) which links project data and time recording to client billings has also been implemented, and is considered operational in all regions.

The Committee's concern regarding the implementation of an effective cost-accounting system has also been addressed. The system's development is virtually complete but is not expected to become operational until late summer of 1987 due to regional resource availability and commitments to other priorities. When complete, the system will allow the collection and measurement of costs associated with a product or service. Among other things, cost-accounting will provide managers with meaningful indicators of performance.

To ensure orderly prioritization, development and implementation of not only the FMS but all departmental systems initiatives, PWC established a Systems Committee, and prepared a Long Range Systems Plan. This Plan was recently submitted to Treasury Board.

The Department is also proceeding with the rationalization of Architectural and Engineering Services within the wider context of the recommendations of the Ministerial Task Force on Program Review. A three-phased Implementation Plan was approved by Cabinet: Phase I - Analysis and Planning; Phase II - Integration; and Phase III - Adjustment. Presently, PWC in conjunction with BRPM, is engaged in determining on a case-by-case basis what architectural, engineering and related support resources exist in major departments and agencies, and to what extent these resources should be transferred to PWC. This is expected to be completed by June 1987.

In response to the Committee's recommendation regarding improvements in cost-consciousness, the department has intensified its efforts to ensure and elevate employee awareness and commitment. In this regard, a Treasury Board Submissions Quality Control Unit was established last year to foster a better understanding of Submissions' requirements. The Unit is now in the process of launching a major regional training initiative vis à vis submissions' quality assurance as well as associated roles, responsibilities and processes.

In addition and since our last report to the Committee, Architectural and Engineering Services (A&ES) have completed and promulgated a Project Managers Manual, which was designed as an aid in the project management process. The Manual specifically covers cost management and stresses the need to adhere to Treasury Board regulations. Over the past few months the message of cost-consciousness has also been communicated to the regions by the Assistant Deputy Minister of A&ES, both in written form and in person during regional visits.

DETAILED PROGRESS REPORTRECOMMENDATION

- 28 (a) The Department provide the Auditor General with progress reports on the implementation of Revenue Dependency at intervals of six months

I MARKET-BASED CHARGING & REVENUE DEPENDENCY - SERVICES PROGRAM

Cabinet approved the decision to implement Market-Based Charging and Revenue Dependency for the PWC Services Program on April 1, 1988. As a result the Department has embarked upon a program to ensure that all necessary organizational and systems matters are dealt with to permit its successful start-up on the prescribed date.

The departmental ADM Comptroller was assigned accountability for ensuring the coordination and completion of all necessary activities, and a schedule of critical milestones was reviewed and approved by the Department's service managers. Those scheduled for completion by the end of March 1987 include:

- the preparation of a submission requesting formal Treasury Board approval to proceed with Market-Based Charging & Revenue Dependency for Services by April 1, 1988. The submission has been signed by the Minister of Public Works and submitted to Treasury Board for approval, which is expected in April. The submission also contains a recommended set of fees that will be charged to clients commencing April 1, 1988.
- a comprehensive departmental communications plan has been prepared to ensure that there is a complete awareness and understanding amongst all those affected both internally and externally, as well as to gain and use feedback to ensure successful implementation. It is clear from earlier experiences that a plan such as this is crucial to the successful implementation of Market-Based Charging & Revenue Dependency for the Services Program. The plan stresses interpersonal communications with departmental and client personnel, with strong emphasis on monitoring and feedback to ensure every possible issue and concern is dealt with prior to April 1, 1988.



- the departmental Systems Committee has ensured through a prioritization exercise that systems development and implementation resources be focussed on those systems required to support Market-Based Charging & Revenue Dependency. Progress on these specific systems is discussed in another part of this report.
- the Department has dealt with the issue of allocating overhead costs and cost of government under the concept of Market-Based Charging & Revenue Dependency. The methodology for attaching direct and indirect costs to units of output, based on budgeted and/or actual cost input data and standard formulae, has been approved. These and other costs will be collected using the new cost-accounting system scheduled for implementation commencing April 1987, and carrying on through the summer.

Between now and April 1, 1988 there are a number of critical milestones to be completed. They are as follows:

- completion of all activities associated with the communications plan (Feb. 1988);
- identification of training needs (May-June 1987);
- completion of Treasury Board Submissions which will define the terms and conditions associated with the revolving fund necessary for Market-Based Charging & Revenue Dependency in the Services Program (May 1987);
- completion of systems development and implementation of those systems associated with Market-Based Charging (Dec. 1987);
- arrangement for the adjustment of PWC and client MYOPs to reflect Market-Based Rates (July 1987);
- adjustment of departmental automated billing system to reflect Market-Based Rates (Nov. 1987);
- implementation of a cost-accounting system (Sept. 1987);
- adjustment of departmental policies and directives in support of Market-Based Rate Charging (Jan. 1988).

II MARKET-BASED CHARGING & REVENUE DEPENDENCY -  
ACCOMMODATION PROGRAM

Cabinet approved the recommendation that options for implementing Market-Based Charging & Revenue Dependency for the Accommodation Program be reviewed by the Bureau of Real Property Management (BRPM), the Office of the Comptroller General (OCG), Public Works Canada (PWC) and major departmental users, and that the results of the review be reported to the Treasury Board by October 1986. The selection and review of options for consideration by Treasury Board is not yet complete. Recently a draft Aide-Memoire was prepared by the Department for the review of Central Agencies, and BRPM has accepted responsibility for the finalization of the proposal to Treasury Board after consultation with OCG, PWC and client departments. It is expected that this proposal will be submitted to Treasury Board for approval this summer.

**RECOMMENDATION**

10. Your Committee recommends that the Department submit a written progress report by March 31, 1987, and again by September 30, 1987, with respect to the following:

a) Accommodation Planning in the National Capital Region

As reported to the Chairperson of the Public Accounts Committee in March 1987, by the Deputy Minister of Public Works, and as agreed to by the Secretary of the Treasury Board, this activity will be addressed by the Bureau of Real Property Management in their upcoming report to the Committee.



RECOMMENDATION10. b) Cost-Accounting System and the Financial Management System

In the November 1986 report to the Public Accounts Committee, Public Works Canada identified, and reported on eleven (11) modules still to be completed, comprising the balance of its comprehensive financial management system:

<u>FINANCIAL MANAGEMENT SYSTEM</u>	<u>DUE DATE</u>	
1. Improved Project Accounting (APAS)	March	1987
2. Automated Billing (ABS)	February	1987
3. Cost-Accounting	April	1987
4. Time-Phased Budgets	April	1987
5. Cash Management	Summer	1987
6. Fixed Assets	Summer	1987
7. Consumable Inventories	Fall	1987
8. Person-Year Utilization	April	1987
9. Year End/Accounts Payable	March	1987
10. Commitment Accounting	Summer	1987
11. Financial Reporting	April	1987

This report updates the above project schedule to March 31, 1987, and comments on stages of implementation, and user and client comments.

Considerable progress has been achieved in the implementation of several of the above-mentioned modules, notably the Automated Project Accounting System and the Automated Billing System; however, deferment has occurred in several other areas. The Public Works Systems Committee has deferred the development of the following projects: Cash Management, Fixed Assets, Consumable Inventories, Commitment Accounting. These projects will be recommenced when resources are freed-up from completion of higher priority projects. It should be noted that the existing controls will continue to be maintained on these activities until the new systems applications are in place.

Status on projects in the above list is as follows:

1. Improved Project Accounting (APAS): (An accounting system which records all project expenditure transactions, accrues these and provides for contract and commitment control within the terms of Specific Service Agreements.) This system is now installed and operating in all regions. Users and clients report improvement in project information, and there is evidence of increased utilization of and satisfaction with the system. Problems related to the timeliness of information, and linkage to the Time Recording System are being addressed.

2. Automated Billing (ABS): (A system which provides for timely and accurate billing to clients on an accrual basis within the Specific Services Agreement.) This system is now installed and operating, and in place in all regions. Users and clients report considerable improvement in the availability and quality of information, and ongoing refinements continue.
3. Cost Accounting: (An accounting system designed to collect and measure the full cost of services, space, utilized time, buildings and facilities.) Software for this system is still being tested at Headquarters. A regional pilot is planned for this spring using 87/88 data. While the plan indicates that the system will be operational by April 1987, and complete implementation by June 30, 1987, the risk is high that the deadline is not likely to be met.
4. Time-Phased Budgets: (A facility of FMS to input time-phased budgets against which expenditures and revenues can be controlled and reported.) This system, which permits input of budget data to the General Ledger database, is operational in all regions. Minor refinements are currently being made in the level of detail of input and to allow for reporting of budgets and variances against expenditures.
5. Cash Management: (A planning and control system which provides the means to control Revolving Accounts and amounts drawn from the Consolidated Revenue Fund.) Deferred by Systems Committee; however, some work is proceeding in testing phase; plan to re-activate in April 1987. Cash control is addressed by the Cash Control Module of FMS.
6. Fixed Assets: (An accounting system designed to classify and record fixed assets at their capitalized value, depreciate these as a cost against operations and record accumulated depreciation by property.) Deferred by Systems Committee; plan to re-activate in April 1987.
7. Consumable Inventories: (An accounting system which classifies, records, values and controls moveable assets.) Deferred by Systems Committee; plan to re-activate in June 1987.
8. Person-Year Utilization: (A reporting system which allows management to monitor and control utilization against person-year allotment levels.) Regions have forwarded systems development information to Headquarters for input to the national system, which will recognize and capitalize on regional systems development. The Project will be delayed four months due to the time required for year-end closing priorities, integration of the regional system with the FMS national system, and the time requirements for bilingual reporting.

9. Year End/Accounts Payable: (An expenditure accounting system on an accrual basis for operations.) Scheduled for delivery and testing in regions the last week of March.
10. Commitment Accounting: (An accounting system which records and controls planned expenditures expected to be made as a result of obligation.) Deferred by Systems Committee; plan to re-activate project in May 1987. Manual/semi-automated controls exist in all regions.
11. Financial Reporting: (A comprehensive system of reports which matches expenditures with revenues, compares actuals with plans, and measures economic performance, allowing managers to control and take corrective action on the resources for which they are accountable.) The system now produces some financial reports, and improvements will likely occur when other modules come on-line.

Regions and Headquarters have indicated the use of extensive consultation processes with users and clients to determine needs and assess satisfaction with new systems. Training has taken place with both users and clients, although not as extensively as the users and clients would indicate is necessary.

Access to the APAS "on-line" system appears to be restricted due to the limited number of terminals available. Furthermore, a capacity problem exists and may become more serious when all systems are fully operational. A management decision was made to restrict user access until capacity problems have been resolved. Attention needs to be paid to the efficiencies of the loading and use of the system in all regions. A study of this nature has been undertaken, and a strategy is being devised to improve efficiencies and upgrade capacity.

Problems with the current TRPMS (Time Recording System), contribute to a delay in reporting time charges in the APAS module. However, planned implementation of TRPMS II should resolve this problem. The issue of time recording and allocation within Realty Management Services and its future direction needs to be addressed.

The controls within the application modules of the Financial Management System have not yet been subjected to audit. The audit plan of the Department should address this need. The first audit of the expenditure subsystems is to start in April 1987.

The complete Financial Management System of PWC is not fully developed. All of the modules scheduled under Release I are complete; however, as noted above considerable developmental work remains to be completed prior to April 1, 1988, to provide management accounting information.



**RECOMMENDATION****10. c) Rationalization of Architectural and Engineering Services**

In July 1985, Cabinet approved decisions related to the management of federal real property based on recommendations made by the Ministerial Task Force on Program Review. Among these decisions was the direction that apart from the resources required to enable custodians of federal real property to be knowledgeable clients, all other architectural and real property-related engineering services were to be consolidated in Public Works Canada.

The Minister of Public Works and President of the Treasury Board were requested to prepare an Implementation Plan for the implementation of these and other real property decisions. The Plan was approved by Cabinet in July 1986. The Plan consists of three phases:

- Phase I - Analysis and Planning
- Phase II - Integration
- Phase III - Adjustment

Phase I of the Implementation Plan calls for PWC and the Bureau of Real Property Management (BRPM) of the Treasury Board Secretariat to enter into discussions with major Departments and Agencies on a case-by-case basis, with a view to determining what architectural, engineering and A&E support resources each has, and to what extent the resources currently located in other departments and agencies should be transferred to PWC.

Departments/Agencies being studied in Phase I are: RCMP, DIAND, EA, F&O, DOC, DND, HWC, NCC, CSC, TC, NRC, EC/P, DSS and Agriculture.

In Phase II of the Plan, the resources will be consolidated in PWC without disrupting the program delivery of PWC's clients or over-burdening PWC, and without upsetting the personnel involved or private sector interest groups.

In Phase III of the Plan, adjustment plans will be finalized and implemented for all departments, including personnel relocations, reassignments and rationalization. A cost-effective balance will be achieved between in-house and contracted-out service.

PWC and BRPM are holding discussions with all these organizations as prescribed in Phase I of the Plan. To date agreements have been reached with 3 organizations, namely:

- (1) agreement to transfer Defence Construction Canada (DCC) from the Minister of National Defence to the Minister of Public Works, effective December 19, 1986;
- (2) agreement to transfer the (A&E) Technical Services Branch of DIAND to PWC, effective April 1, 1987;
- (3) agreement with RCMP to implement the new real property policy, effective April 1, 1987.

In carrying out the Phase I analysis, the following issues have to be taken into account in each case:

- a) what A&E resources (if any) are needed by departments to be knowledgeable custodians and clients;
- b) what part of their engineering resources are involved in real property-related engineering as opposed to engineering that is not related to real property;
- c) what part of their real property-related engineering is associated with operation and maintenance aspects of real property management as opposed to design and construction;
- d) what technical, operational and administrative support resources are associated with their architectural and engineering capacity.

The present timetable is to conclude Phase I by June 1987. Memoranda of Understanding will be struck with each department or agency as appropriate, and Treasury Board will be asked to approve the resource transfers that will enable the consolidation to take place.

10. d) Improvements in Cost-Consciousness

With regard to the Committee's recommendation on improvements in cost-consciousness and following the Committee's encouragement to "pursue such activities, notably the issue of instructions to staff on compliance with Treasury Board rules and improvements in staff training", the Department has intensified its efforts to ensure and elevate employee awareness and commitment.

A Treasury Board Submissions Quality Control Unit was established on April 1, 1986, and was given the mandate to foster a better understanding of submissions' requirements. The Unit has examined the reasons for retroactive submissions and cost overruns, and has established specific guidelines for quality requirements of the numerous types of submissions encountered in the department. In addition to reviewing all Treasury Board Submissions vis-à-vis quality, the Unit has also undertaken a series of initiatives that will ultimately enhance employee awareness of the need to be cost-conscious. These initiatives and the associated schedule are as follows:

<u>Initiative</u>	<u>Timing</u>
i. Review of H.Q. Approval Process and Authorities	Completed
ii. Development of Manual of Prototype Submissions	Completed (to be issued in June'87)
iii. Review of Regional Process and Authorities	Completed (to be issued in June'87)
iv. Training Courses on Process, Roles, Responsibilities and Prototypes	Courses to commence in June'87 and completed by Sept.'87
v. Reports on a) Follow-up Action to Submissions	a) Due April 1987
b) Quality/Timeliness of Submissions	b) Due July 1987
vi. Issue of Departmental Directives and Integration into the Project Delivery System	Fall/Winter 1987



Measures have also been taken to improve cost-consciousness in the Architectural and Engineering Services (A&ES) Branch of PWC. Every possible effort has been made by A&ES to inform the regions of the importance of adhering to Treasury Board regulations, especially with respect to the management of contracts. Specific directions have been issued which indicate that Project Managers in A&ES should not under any circumstances engage in contract splitting, starter contracts or should ever exceed the specified contract amendment authority. In situations where it is imperative that work take place which might exceed the contract amendment authority, or that a consultant be engaged for fees beyond the Department's authority, the responsible manager must immediately prepare a Treasury Board Submission as well as a letter requesting ministerial authority to proceed pending Treasury Board ratification. Managers have been instructed that under no circumstances will work proceed or the consultant be engaged until written Ministerial approval is obtained.

This message has been given to the regions over the last few months both in written form as well as personally by the Assistant Deputy Minister of A&ES during regional visits. In addition, the same instructions have now become part of the A&ES Project Managers Manual, under the section on cost management.

In order to monitor improvements in cost-consciousness, A&ES proposes to randomly check contract expenditures, approvals and forecasts from time-to-time throughout the fiscal year. With the implementation of the new time-recording/project-monitoring system (TR-PMS II), on April 1, 1987 A&ES will have a database which will enable it to monitor contract expenditures. Project Managers will be using the on-line system to enter project information at the contract level. This information will include the tender amount, the forecast amount, as well as all change orders and to what cause the change order was attributable. With this new database, PWC will have the capacity to discover potential overruns prior to exceeding departmental authority.

## APPENDIX "PUBL-12"

RESPONSE TO THE  
SECOND REPORT OF THE  
PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE  
OF DECEMBER 18, 1986

Treasury Board Secretariat

March 31, 1987

**CONTENTS**

	<b>Page</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>RESPONSES TO RECOMMENDATIONS:</b>	<b>1</b>
<b>ACCOMMODATION PLANNING</b>	<b>1</b>
<b>COMPETITIVE TENDERING</b>	<b>3</b>
<b>DEFINITION OF REQUIREMENTS</b>	<b>7</b>
<b>PENALTIES FOR COST OVERRUNS</b>	<b>9</b>



## INTRODUCTION

This document presents a response to recommendations of the Standing Committee on Public Accounts arising from its review of the Department of Public Works during hearings held in November, 1986.

## RESPONSE TO RECOMMENDATIONS

### ACCOMMODATION PLANNING

#### Recommendation 10 (Extract)

"Your Committee recommends that the Department submit a written progress report by March 31, 1987 and again by September 30, 1987 with respect to the following:

(a) accommodation planning in the National Capital Region."

The deliberations of the Standing Committee had noted that a report on the plan for accommodation of government departments in the National Capital Region was still outstanding. The Committee requested the Department of Public Works to submit a progress report. With the agreement of the Clerk of the Standing Committee and the Deputy Minister of Public Works, the Treasury Board Secretariat, consistent with its new responsibilities for real property, as outlined during the hearings, is providing the following response.

Historically, there have been two major federal accommodation planners in the National Capital Region - Public Works Canada (PWC) and the National Capital Commission (NCC). PWC has had budgetary responsibility for the planning and construction of both office and special purpose accommodation for almost all of the federal departments and agencies in the Ottawa-Hull area. The exceptions were Transport, National Defence and the National Research Council. The NCC has traditionally been the urban planner which develops the long-term layout of a 'capital' environment within which federal departments would be located.

PWC had been assigned a role within the National Capital Region which over time became out of step with the federal government's overall approach to long-term capital planning and budgetary accountability for its real property assets. In other parts of Canada, individual departments, such as Agriculture, have responsibility for the administration, management and control of real property required for their program purposes. They have not had, however, similar responsibility within the National Capital Region where, for example, the Central Experimental Farm was under the control of PWC.

As part of the Government's plan announced in December 1985 to improve real property management, program departments are to take responsibility for their special purpose properties in the NCR so that they could set departmental priorities for their programs in all parts of Canada. To achieve this objective, the Treasury Board Secretariat, in cooperation with PWC, has undertaken 3 initiatives:

- (i) the re-assignment of the management and control of special purpose assets in the National Capital Region to the program departments, therefore re-focussing PWC's responsibilities to the provision of office and common-use facilities;
- (ii) the establishment of an Advisory Committee to the President of the Treasury Board on Federal Accommodation in the National Capital Region with representatives from the NCC and PWC which will coordinate federal planning in Ottawa-Hull; and
- (iii) the development, in consultation with all custodian departments, of an investment strategy for the National Capital Region which will focus on federal real property priorities over the next decade.

We are pleased to report that the following departments and agencies have participated in the transfer of resources to permit them to have effective control over planning and budgeting of their requirements in the National Capital Region: Royal Canadian Mounted Police, Environment, Energy Mines and Resources, Agriculture, National Museums Corporation, National Defence, Health and Welfare and the National Research Council.

The Treasury Board Advisory Committee on Federal Accommodation is currently reviewing various priorities, options and scenarios associated with major requirements, including the repairs necessary to the Parliament buildings. The Committee's advice to the President will result in recommendations to Cabinet on these matters.

COMPETITIVE TENDERINGRecommendation 16 (Extract)

"Your Committee recommends that the Treasury Board Secretariat review exemptions to mandatory tendering of contracts (Section 8 of the Government Contracts Regulations) and report to your Committee by March 31, 1987."

The Committee, in requesting the Treasury Board Secretariat to review exemptions to mandatory tendering of contracts specifically taking into account the provisions of section 8 of the Government Contracts Regulations, had noted that over 80 percent of leasing transactions undertaken by Public Works were not publicly tendered in the fiscal year 1985-86.

The Government Contracts Regulations (Section 9) specify that before any contract is entered into, the contracting authority shall invite tenders with respect to a goods contract, service contract or leases in the following manner:

- by advertising in one or more newspapers, or
- from suppliers on a list that is, in the opinion of the contracting authority, representative of the suppliers of the required goods or services.

The regulations, however, as noted by the Committee do identify a number of exemptions as follows.

"Section 8 of the Government Contracts Regulations also provides for exceptions to the requirement to invite tenders. These exceptions are:

- (a) the need is one of pressing emergency in which delay would be injurious to the public interest;
- (b) the estimated expenditure does not exceed
  - (i) \$30,000;
  - (ii) \$100,000, where the contract is for the acquisition of architectural, engineering and other services required in respect of the planning, design, preparation or supervision of the construction, repair, renovation or restoration of a work; or
  - (iii) \$100,000, where the contract is to be entered into by the Secretary of State for External Affairs as the Minister responsible for the Canadian International Development Agency and is for the acquisition of architectural, engineering or other services required in respect of the planning, design, preparation or supervision of an international development assistance program or project;



- (c) the nature of the work is such that it would not be in the public interest to invite tenders; or
- (d) only one person is capable of performing the contract."

As part of its overall review of the Government Contracts Regulations, the Treasury Board Secretariat has reviewed the above exceptions as they apply to all types of contracts including leasing. Concluding that the above-noted exceptions remain essential to operational efficiency, the Treasury Board is nevertheless concerned that the exceptions should not be used to limit fair accessibility to contracts. In fact, the Treasury Board has issued as part of its Administrative Policy Manual specific guidelines concerning decisions not to invite tenders. The policy on Real Property Acquisition (Chapter 112, Section 9) and the policy on Contracting (Chapter 310, Section 6) both provide detailed examples of acceptable processes for acquisition.

Specifically, the Treasury Board Policy on Real Property - Acquisition (Section 9.2) states the following:

"9.2 Decisions not to invite tenders

Except as described below, departments shall obtain Treasury Board approval before exercising the authority provided in Section 8 of the Government Contracts Regulations which permits them not to invite tenders in the manner prescribed by Section 9. The situations in which approval need not be obtained are those in which:

- (a) in the case of authority provided under Section 8(a), "the need is one of pressing emergency in which delay would be injurious to the public interest", the delay resulting from inviting tenders in the manner prescribed by Section 9 would result in injury to health, safety or national security;
- (b) in the case of authority provided under Section 8(b), in all situations;
- (c) in the case of authority provided under Section 8(c), "the nature of the work is such that it would not be in the public interest to invite tenders":
  - the invitation of tenders would result in an unacceptable breach of confidentiality such as might, for example, be required in respect of national security, police or international relations matters; or
  - an offer of a new lease for presently occupied land or premises has been received and the cost of occupancy, including such elements as rental, parking, fit-up, moving and signage, that would result from acceptance of the offer is less than the estimated cost of occupancy, based on complete and reliable market data, that would be expected to result from the acceptance of a tender at market level;

(d) in the case of authority provided under Section 8(d), "only one person is capable of performing the contract," the lease is for:

- communications or observation installations such as microwave relays and airport markers that must meet a particular line of sight requirement;
- land that must meet the particular requirements of studies or experiments such as, for example, of soil erosion, drainage or crop improvement; and
- accommodation for police operations that must be co-located with the operations of other police forces.

Departments exercising the above authority should invite tenders or enter into negotiations with suppliers in a manner so as to fulfill, as far as possible, the intent of the contracting policy."

To assist departments and agencies the Treasury Board Secretariat has consistently provided verbal interpretations and guidelines concerning the four exceptions. To further reinforce these interpretations the Treasury Board Secretariat is planning to distribute details on 'best practices' to all departments using the Government Contracts Regulations. A circular letter will emphasize:

Exception (a) relates to emergency situations. An emergency situation is one where the public would be put in a life threatening situation if action were not taken immediately. Examples of these situations might be an environmental disaster such as an earthquake, an armed attack, or breakdown of law and order. This exception is not to be invoked when it is a question of administrative expediency only.

Exception (b) relates to specific dollar limits. While this exception allows a contracting authority to set aside the competitive process under estimated dollar values, consideration should always be given to following the competitive approach and calling for bids below the amounts specified in the regulations, provided it is cost effective to do so. In cases where the proposed contract is estimated to exceed the dollar limits, the contracting authority has no choice but to call for bids. This is a requirement of the regulations and only the Governor in Council may authorize exceptions.

Exception (c) allows the contracting authority to set aside the competitive approach when it is not in the public interest to call for bids. This exception should normally be used when dealing with defence or security considerations; to alleviate some socio-economic disparity; or because of cost benefit considerations or some other substantial requirement which the department or agency shall fully justify in contract files or in submissions to the Treasury Board where applicable.

Exception (d) sets aside the requirement to call for bids when only one person can do the job. This exception is quite definitive and should only be invoked where patent or copyright requirements, or compatibility factors and technological expertise suggest that only one person or one firm is truly capable of doing the job. Contracting authorities have been advised on previous occasions that this exception shall not be invoked because a proposed contractor is the only one known to the contracting authority.



## DEFINITION OF REQUIREMENT

Recommendation 22 (Extract)

"Your Committee recommends that Treasury Board Secretariat:

- (a) develop and coordinate guidelines and procedures for use by the Department of Public Works and its client departments to ensure definition of requirements prior to contract or project approval."

The Committee had raised specific questions about whether departments had clear guidelines and procedures in dealing with Public Works, especially those which establish their definition of requirements for office accommodation. In September 1984, Treasury Board issued specific guidelines as contained in the Treasury Board's Administrative Policy Manual on Accommodation and Accommodation Services.

In a Section entitled Office Accommodation Planning (Chapter 120, Sections 6.1 through 6.6) the Treasury Board has provided extensive direction to departments and Public Works with respect to definitions of requirement. A copy of the policy chapter is attached as Annex A. The main features of the section include guidelines on quantity and quality, the need for early notifications, the nature of requisitions made to PWC, and the details concerning the pre-occupancy work schedules to be concluded in writing between the two parties.

In addition, the Treasury Board has issued a series of policies providing direction to departments and agencies on the planning, approval, implementation and control of projects. In brief, these policies are in place to ensure that for all projects:

- there is early participation of all concerned, with their respective roles being clearly defined, understood, and accepted;
- the front-end planning is thorough, including the consideration of possible options and the potential socio-economic benefits to be derived;
- the approval of a project and the necessary funds is based on and supported by accurate and complete data on the objectives to be achieved, the activities and tasks to be carried out and their scheduling, the budget, the organization for the project, and the options examined;
- there are proper control and administrative procedures in place during implementation; and
- there is an evaluation after completion of the project.

These policies are incorporated in the Administrative Policy Manual as three chapters:

- 540 - Management and control of projects
- 542 - Project management training and development
- 545 - Major Crown projects

These policies adequately set out the process and specific procedures for the definition of requirements prior to contract or project approval, including the responsibilities for the service agents and their client departments. In this context, no additional direction to departments and agencies is planned at this time.

Finally, it should also be noted that the major real property organizations and clients of Public Works such as National Defence, Parks, PWC Accommodation, and Transport have extensive internal project management manuals as an extension of the Treasury Board directives and guidelines, to meet their own particular departmental requirements.

**COST OVERRUNS****Recommendation 29 (Extract)**

**"Your Committee recommends that Treasury Board:**

- (b) impose a penalty of twice the amount of a cost overrun, including contract overruns and overruns resulting from avoidable changes in requirements, on the subsequent year's budget of the department concerned."**

The Treasury Board is very concerned about minimizing cost overruns and has, over the last few years, focussed on various measures of restricting their occurrence. A detailed presentation on controlling cost overruns was provided to the Committee by officials of the Treasury Board Secretariat subsequent to the publication of the Second Report.

A key feature to controlling cost overruns is the clear delineation of accountability. The Treasury Board has notified managers that when one or more departments are involved in the implementation of a project, unless there is a letter of agreement defining the accountability of departments, "the department seeking project approval shall be totally accountable".

The Treasury Board has also issued a series of policies providing direction to departments and agencies on the planning, approval and control of projects, as referenced earlier in the response.

In reviewing cost overruns, the Treasury Board takes into account that some situations, which are reported as overruns of the original Effective Project Approval, are subsequently given authority for amended project approvals through due process of Treasury Board consideration. Other factors taken into account would include corrective and/or disciplinary action already initiated by the department, the effect of non-controllable factors on the outcome and the question of whether the effect of a penalty would fall primarily on the administration or on its clients, namely members of the public.

Recognizing, however, that there may be cases in which the Treasury Board wishes to impose stringent measures, a provision for a penalty for cost overruns is currently included in the Treasury Board policy on Management and Control of Projects (Chapter 540). Section 3.5.3 of this policy, which provides specific direction to departments with respect to overruns, is as follows:

**"When the cause of an overrun is considered by Treasury Board ministers to be the result of inadequate management, a penalty may be levied against the responsible department in an amount**



up to twice the total overrun. Whether this penalty will be levied against current or future departmental programs will be at the discretion of the ministers".

In conclusion, the Treasury Board closely monitors cost overruns and, as part of its deliberations, does consider various forms of incentives and disincentives as appropriate to the circumstance.

## APPENDIX "PUBL-13"

In the letter of December 18, 1986, the Chairman of the Standing Committee on Public Accounts requested that the Public Service Commission report in writing to the Committee by March 31, 1987 and again by March 31, 1988 on the Public Service Commission's Reform Project and on the Auditing of Staffing. The following pages contain an update of the Public Service Commission's Reform Project and of the Audit of Staffing.

**PROGRESS REPORT FOR THE STANDING COMMITTEE  
ON PUBLIC ACCOUNTS ON THE  
ADMINISTRATIVE REFORM PROJECT OF THE  
PUBLIC SERVICE COMMISSION**

The Public Service Commission has completed a comprehensive review of its rules, regulations and policies to ensure that they provide for efficient and effective staffing of the Public Service, the protection of merit and the rights of employees as provided by the Public Service Employment Act. The review resulted in modifications in existing policies, cancellation of other policies that were not considered essential for the effective management of staffing, changes to selection standards and improvements in a number of program delivery areas. The following describes the changes mentioned above:

1. Changes were made to selection standards to give managers more latitude for decision making and to reflect new research findings in the area of personnel selection while continuing to ensure consistent quality selection of personnel across the Public Service. These changes give managers more authority and flexibility in determining the level and type of qualifications required for positions and allow the necessary latitude for the application of state of the art selection techniques. These changes should indirectly contribute to more efficient and effective staffing of the Public Service (see Appendix A for a description of changes made to selection standards).

The Public Service Commission developed a training package on the application of the new standards which was offered to two hundred and seventy five departmental representatives and Public Service Commission employees in seventeen training sessions in the National Capital Region in September 1986. In addition, the Public Service Commission's regional consultants provided training to regional departmental personnel officers across Canada during the fall of 1986.

The Public Service Commission has also redesigned the training and development courses for personnel officers to reflect the new approach in selection standards.

2. The Public Service Commission is developing and distributing "How to" booklets to respond to specific needs identified by managers. "How to Develop Knowledge Tests" is completed, and in final draft are:
  - i) How to conduct reference checks
  - ii) How to develop rating guides
  - iii) How to assess personal suitability
  - iv) Assessment techniques for selecting employees; andsix others are to be developed.

In addition, the Public Service Commission is designing training sessions for managers and personnel advisors which will assist in demystifying and simplifying the assessment exercise in staffing actions. It is anticipated that these measures will contribute to better managed and hence more efficient and effective staffing processes.



3. The Public Service Commission has approved the delegation of term appointments without competition to meet emergency situations for departments who request such authority. This modification eliminates the need for these departments to obtain approval from the Public Service Commission prior to making the appointment and results in a reduction in documentation and a saving of time.
4. The Public Service Commission has approved the delegation of appointments of administrative trainees to departments requesting such authority. This modification enables these departments to make appointments without the need to proceed via a request to the Public Service Commission, thereby reducing documentation and saving time.
5. The Public Service Commission has delegated further authority to departments in the administration of eligible lists that will eliminate the need, in certain situations, for departments to obtain approval from the Public Service Commission, thereby reducing documentation and saving time.
6. Departments no longer require the approval of the Public Service Commission to make appointments without competition following a reclassification of a position, thereby reducing documentation requirements and saving time.
7. The Public Service Commission has approved a policy on area of competition designed to recognize departmental needs, structure, organization and employee career paths. This modification allows departments to adjust recruitment practices in order to eliminate unproductive and costly advertising.
8. The Public Service Commission issued a policy on the disclosure of information to candidates following selection processes, giving every candidate the right to access information concerning himself or herself relating to a selection process. It is anticipated that the establishment of a disclosure process as an integral part of the selection process will reduce the number of appeals formally lodged with the Public Service Commission Appeals Branch, as candidates will be offered an alternate avenue for obtaining information.
9. The Public Service Commission has negotiated an agreement with Secretary of State which has reduced the time required for the translation of competition notices. The time required for translations from English to French has been reduced from 48 hours to 24 hours and from French to English, from 120 hours to 24 hours. In addition, the Public Service Commission has conducted a survey in departments and is studying the feasibility and application of electronic mail to the notice system in order to reduce communication time.
10. Departments are no longer required to obtain approval from the Public Service Commission for a linguistic designation of level "A" for positions in the Administrative Support and Operational Categories. Elimination of this requirement will speed up the preparation of these positions for staffing.

11. The Public Service Commission published a list identifying the minimum documentation requirements for selection processes. Clarification of the requirements should eliminate the tendency, which has developed in many departments, to over document.
12. The Public Service Commission has eliminated the requirement to request referrals of candidates in writing from its National Capital Regional Office and replaced it with a more efficient telephone-order service, thereby streamlining communication and saving time by eliminating the preparation and forwarding of documents to the Public Service Commission.
13. The Public Service Commission has computerized an archaic manual system for up-dating the mailing list for distribution of competition notices; reducing the process from seven weeks to two weeks.
14. The Public Service Commission has redesigned its candidate Application Form so as to obtain more complete information from the applicant, thus reducing the need for follow-up contacts with candidates and thereby speeding up the staffing process. This change was in response to recommendations from managers involved in the Administrative Reform projects.
15. The Public Service Commission has advised and encouraged departments to use shorter, more flexible notice periods than the traditional fourteen days.
16. The Public Service Commission has provided "Workshops on Downsizing" for managers and personnel officers in departments to assist them in carrying out downsizing exercises more efficiently.
17. The Public Service Commission has computerized the Priority Administration System in order to speed up the services provided to departments.

The review exercise of Public Service Commission policies that took place as part of the Administrative Reform project is considered complete; nevertheless, the streamlining and simplification of the staffing process will continue to be one of our primary objectives in any future modification or development of policies on staffing.

The administrative reform joint departmental/Public Service Commission projects revealed that the majority of improvements to be achieved to save time in staffing are to be found within the systems that departments have put into place to administer the authority delegated to them by the Public Service Commission. These include departmental policies, procedures and practices that have been implemented for administrative purposes and, in many cases, have accumulated over a period of twenty years. In addition, certain ideologies, perceptions and attitudes in the delivery of personnel services in departments have developed which are incompatible with the human resourcing needs of the 80's. The Public Service Commission is therefore faced with the task of not only changing administrative practices to accommodate the various needs of departments but also transforming the attitudes and accountability for staffing of both personnel advisors and

managers. Thus, the changes and improvements that have been made to Public Service Commission policies, systems and services are only a beginning and must be augmented by improvements to staffing practices and systems set up by individual departments. The Administrative Reform projects are directed at identifying and addressing these problems. Whereas systems and procedures can be changed in the short term, some changes identified by the Administrative Reform project are attitudinal in nature and hence we anticipate that they will be achieved only in the longer term.

#### Departmental Administrative Reform Projects

In 1986, the Public Service Commission completed joint Administrative Reform projects with the Department of Communications, Energy, Mines and Resources, National Museums of Canada and Employment and Immigration Canada. Four additional projects have already begun this year in Revenue Canada - Customs and Excise, Royal Canadian Mounted Police, Secretary of State and Revenue Canada - Taxation.

Although the recommendations developed for each department have been tailored to suit the unique requirements of the organization, either because of its size, its geographical situation or its nature of occupation, most resulted in initiating changes in the following major areas:

1. The practice of subdelegation of staffing authority to personnel advisors is being changed so that line managers will now have the authority. The studies confirmed that the previous practice of subdelegating to personnel officers and holding them accountable for staffing decisions is a primary factor in ineffective working relationships between managers and personnel advisors. It is believed that a change in existing subdelegation practices in staffing will result in important improvements. Some of these bring about a lessened rigidity on the part of personnel advisors in documentation requirements for selection processes; an increased awareness by managers of their responsibilities in personnel management; and an appropriation of accountability with the decision-makers. This change will result in streamlining, providing a system over which managers will have more control and hence speeding up the staffing process.
2. The roles and responsibilities of both personnel advisors and managers vis-à-vis the staffing function are being redefined in accordance with the nature of staffing activities in the particular department. This exercise reinforced the need for an effective partnership between these individuals as well as reinforced the service role required from the personnel advisors. As a result, a number of mechanisms were recommended to enhance these relationships such as the introduction of staffing planning agreements to ensure availability and timely involvement of all parties concerned.
3. Personnel organizations are being restructured to provide managers with more responsive and functionally integrated services, thereby simplifying the consultation process for managers and eliminating the practice of sequential activities involving a number of specialists.

4. Inventories of pre-qualified employees are being established and anticipatory staffing for key positions is being introduced so that, as positions become vacant, a person can be rapidly appointed from an already established list of qualified persons. This results in significant savings in time, since there is no need to initiate a new staffing process for every vacancy. The Public Service Commission is also encouraging departments to use predeveloped tests to reduce workload requirements in setting-up such inventories.
5. More direct and timely communication mechanisms for managers are being established to communicate their human resource needs to personnel advisors and subsequently to the central agency. This will alleviate many of the problems and delays created by unclear, channelled and over-bureaucratic communication practices, and should result in time savings.
6. Specialized, tailored or standardized tools and techniques are being developed for the assessment of candidates. This will assist managers in preparing for the selection of their personnel and thereby simplify the process. For example, the development of a standardized test for Product Inspectors at Agriculture will enable them to pre-select on the basis of a candidate's potential to succeed in the 2-year certification program.
7. Departmental documentation requirements for various staffing activities are being simplified and, in some cases, eliminated. For example, the Personnel Services Request forms were abolished and replaced by a "call-in" service for managers, and screening and selection board reports were amalgamated and simplified.
8. Changes in practices and procedures are being made to reduce the length of time required to recruit, select and appoint candidates. These include developing generic assessment tools, using more advanced technology in processing documentation, etc.

Seven departments are now at different stages of implementing the recommended changes with various levels of assistance from the Public Service Commission depending on the need expressed by the department.

#### **Accelerating the program**

The Public Service Commission has developed a communications strategy designed to generate interest in departments to review their existing practices and to share findings, ideas and solutions that have given positive results.

As a result, some departments (Indian and Northern Affairs, Environment Canada, Public Archives and Transport Canada) have decided to undertake a review of their departmental staffing system without full-time assistance from the Public Service Commission. Such initiatives will assist the Commission in spreading the impact of the Administrative Reform project across the Public Service sooner than anticipated.



The Public Service Commission will continue to distribute to all departments the solutions recommended to deal with the problems found in each department surveyed. Many of the solutions discussed in previous reports have already been implemented in some departments which have not formally undertaken a reform project. The results achieved will be made available to the Public Service Commission as the monitoring system on staffing gathers data over a period of time sufficient to provide valid analysis.

In addition to a Methods and Ideas Manual that was distributed to departments last year, the Public Service Commission has designed and developed an information/training session to assist departments in making the changes being recommended via the Administrative Reform projects. All departments will be strongly encouraged to participate in these sessions.

### Evaluation of Results

The Public Service Commission will develop an overall framework for the evaluation of results achieved in the Administrative Reform exercise by June 30, 1987.

Specific evaluation plans are being developed in individual departments and are due to begin in the fall of 1987.

An evaluation plan for changes made within the Public Service Commission as a result of the internal review will be developed by September 30, 1987.

The Public Service Commission shall report on the evaluation of the internal review initiatives and departmental initiatives in its March 31, 1988 report.

### Conclusion

The Public Service Commission believes that the approach used in Administrative Reform will prove to be effective in providing long-term changes that will improve the efficiency and effectiveness of the staffing process. In fact, positive feedback has been received from managers in participating departments who have already seen a change in the type of service they receive from the personnel advisors and the general attitudes towards staffing. This initial feedback is based on perceptions and recent experiences of managers; however, the Public Service Commission will conduct a quantitative analysis of staffing activities in the coming year to measure the degree of progress. The Public Service Commission looks forward to providing you with a progress report in March of 1988.

## PROGRESS REPORT FOR THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

### AUDIT OF STAFFING

#### 1. Clarification of the Mandate

As reported to the Committee on September 30, 1986, the Commission has clarified its staffing audit mandate through the new Public Service Commission Policy dated September 29, 1986. This policy sets out the roles, responsibilities, scope and objectives of the staffing audits carried out by the Audit Branch.

Further, the Commission and the Treasury Board have revised the agreement which govern the audits which the Commission does on behalf of the Treasury Board Secretariat. This Public Service Commission/Treasury Board Secretariat Personnel Audit Agreement dated September 17, 1986, identifies the specific policies, procedures and systems to be audited. The mechanism has been put into place whereby the Steering Committee, comprised of the Chairman of the Public Service Commission and the Secretary of the Treasury Board, will oversee the ongoing review of the audit activity including the objectives of the audit and the specific issues and systems to be audited.

Finally, in response to the concern expressed by the Auditor General, the description of the Audit Program Activity in Part III of the Main Estimates has been modified to more accurately express the Commission's mandate.

#### 2. Documentation of Procedures

A revised policy and detailed instructions on Project Management were issued April 1, 1986. This policy provides the framework and accountability mechanisms for the management of the audit process. More specifically it defines the reporting and information needs throughout the audit. The policy and instructions will be further amended as required.

An operations manual is being developed and will describe the audit process, methods, and work instruments to be used within each phase of the process. It will identify the standards for audit preparation and planning, audit programs and report writing as well as clarify the review and control responsibilities at each level of supervision. The audit process will also provide for an additional "internal review" level of Quality Control through monitoring and evaluation of the process itself to ensure that it is performing as intended. This manual is expected to be published by the fall of 1987. The policy on Working Papers will be revised and incorporated in the manual.

The audit guidelines have been reviewed and a new Audit Guide to Classification has been prepared and forwarded to the Auditor General for review. The Audit Guide to Training is expected to be developed by April 30, 1987, followed by the Audit Guide to Human Resources Planning in October 1987. These guides are being developed in accordance with the Public Service Commission audit policy and the Public Service Commission/Treasury Board Secretariat Personnel Audit Agreement.

### **3. Training of Auditors**

For the 1986-87 fiscal year, the Audit Branch integrated training needs identification with the Performance Review and Employee Appraisal process. This resulted in the current Audit Branch training plan, a copy of which was forwarded to the Auditor General. All training activities planned for FY 1986-87 have been implemented. This process will be repeated for FY 1987-88 to ensure auditors are kept up-to-date in audit concepts and techniques.

### **4. Consultation with the Auditor General**

Consultation with the Auditor General's Office has been ongoing and will continue throughout the entire implementation period. To date, consultation with the Auditor General's Office has included discussions on the Audit Branch Policy, the Public Service Commission/Treasury Board Secretariat Personnel Audit Agreement, the expression of the Commission's mandate in Part III of the Main Estimates, the 1986-87 Training Plan for the Audit Branch, and the Audit Guide to Classification.

## APPENDICE "PUBL-11"

ÉTAT D'AVANCEMENT DES MESURES PRISES  
PAR TRAVAUX PUBLICS CANADA POUR DONNER  
SUITE AUX RECOMMANDATIONS DU COMITÉ  
DES COMPTES PUBLICS  
(AU 31 MARS 1987)



## RÉSUMÉ

### HISTORIQUE

Le présent document porte sur les recommandations formulées dans le deuxième rapport du Comité des comptes publics (CCP), à la suite de réunions tenues avec le Ministère en novembre et en décembre 1986. Il fait également état de la mise en oeuvre du régime d'autofinancement, conformément à la recommandation 28(a) du rapport d'avril 1985 du Comité. De plus, et en réponse à la suggestion du Vérificateur général, le rapport traite "des systèmes, des décisions et des tâches" nécessaires à la mise en application du régime en question, notamment l'état d'avancement du Système de gestion financière (SGF) du Ministère, qui comprend la comptabilité analytique.

Le rapport présente, d'une part, un Résumé qui fait état des réalisations du Ministère à l'égard des préoccupations exprimées par le Comité et, d'autre part, un Rapport d'avancement détaillé qui fournit des détails sur les progrès réalisés par le Ministère au cours des six derniers mois. Il y a lieu de noter que la section traitant du SGF a été rédigée par le Bureau du Contrôleur général (BCG), à la demande de TPC, qui voulait ainsi donner suite à la suggestion du CCP en 1985 selon laquelle le SGF devrait être acceptable au BCG.

Au cours des deux ou trois dernières années, le Ministère a été appelé à fonctionner dans un climat très dynamique et complexe, ce qu'il a d'ailleurs mentionné dans ses rapports précédents au Comité, et qui a été reconnu par le Vérificateur général.

Avec la mise en oeuvre du régime d'autofinancement, l'institutionnalisation des systèmes qui s'y rattachent, notamment le SGF, la clarification de son mandat à l'égard du nouveau régime fédéral de gestion des biens immobiliers, sa réorganisation par secteurs d'activité, et son engagement récent à l'égard des objectifs qu'il s'est établis, le ministère des Travaux publics amorce une période de stabilité qu'il n'avait pas connue depuis plusieurs années.

### POINTS SAILLANTS

Depuis son dernier rapport, le Ministère a réalisé des progrès considérables dans plusieurs domaines, non seulement en ce qui a trait au régime d'autofinancement et aux systèmes et procédés qui s'y rattachent, mais aussi en ce qui concerne les autres recommandations récentes du Comité.

Le Ministère s'est ainsi engagé à mettre en oeuvre, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1988, l'imputation des tarifs du marché à l'égard de son Programme de services. À cette fin, il a soumis au Conseil du Trésor une présentation relative aux normes et tarifs du marché qu'il entend appliquer pour la facturation des clients, et devrait obtenir l'approbation du Conseil d'ici avril 1987.

À ce chapitre, TPC est en train de définir les modalités relatives au fonds renouvelable nécessaire à l'imputation des tarifs du marché pour son Programme de services. La présentation qui s'y rapporte devrait ainsi être terminée à la fin de mai, et soumise à l'approbation du Conseil du Trésor à la fin de juin 1987.

Conformément aux instructions qui lui ont été données par le Cabinet, le Ministère a également préparé un aide-mémoire pour le compte du BGBI et du BCG, afin d'amorcer l'examen des options possibles pour l'autofinancement du Programme du logement. Le BGBI a accepté de rédiger, en consultation avec le BCG, TPC et les ministères clients, la version définitive du document, qui devrait être soumise à l'approbation du Conseil du Trésor cet été.

Le Ministère a également réalisé des progrès marqués en ce qui concerne l'établissement de l'infrastructure du SGF à l'appui des besoins en matière de gestion et d'autofinancement. En septembre dernier, TPC déclarait que la Version I du SGF était opérationnelle, mais nécessitait encore un soutien manuel considérable. Depuis, le système automatisé de facturation (SAF), fondé sur la comptabilité d'exercice, a été installé dans toutes les régions et est maintenant opérationnel. On a depuis lors observé une certaine satisfaction de la part des clients à la suite de cette mesure.

Le Système automatisé de comptabilité des projets (SACP), qui lie les données des projets et l'inscription des temps aux factures des clients, a également été mis en oeuvre et il est considéré comme opérationnel dans toutes les régions.

Le Ministère s'est également employé à mettre en place un système de comptabilité analytique efficace, comme le lui avait signalé le Comité. L'élaboration du système est presque terminée, mais celui-ci ne pourra pas être mis en service avant la fin de l'été 1987, car les ressources des régions ont été affectées à des projets qui revêtent une plus grande priorité. Une fois en place, le système permettra au Ministère de rassembler et de calculer les coûts afférents à un produit ou à un service. Entre autres choses, la comptabilité analytique fournira aux gestionnaires des indicateurs de rendement significatifs.

Afin d'assurer, de manière méthodique, l'établissement des priorités, l'élaboration et la mise en oeuvre du SGF ainsi que de tous les autres systèmes du Ministère, TPC a mis sur pied un Comité chargé des systèmes, et a établi un plan à long terme en matière de systèmes, qu'il a récemment soumis au Conseil du Trésor.

Le Ministère procède à la rationalisation de ses Services d'architecture et de génie dans le contexte plus large des recommandations qui ont été formulées en ce sens par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. À cet égard, un plan de mise en oeuvre en trois volets a été approuvé par le Cabinet: Phase I - Analyse et planification; Phase II - Intégration; et Phase III - Réaménagement. Actuellement, TPC et le BGBI sont en train de déterminer, cas par cas, quelles sont les ressources qui existent dans les principaux ministères et organismes fédéraux, sur le plan de l'architecture, du génie et des services de soutien connexes, et de voir dans quelle mesure celles-ci pourraient être transférées à TPC. Cette étude devrait être terminée en juin 1987.

Pour donner suite à la recommandation du Comité concernant les améliorations à apporter sur le plan du rendement, le Ministère a intensifié ses efforts pour sensibiliser ses employés et s'assurer de leur engagement en ce sens. À cet égard, TPC a mis sur pied l'an dernier un groupe chargé de contrôler la qualité des présentations au Conseil du Trésor afin de favoriser chez les employés une meilleure compréhension des exigences à ce chapitre. Le groupe est sur le point de lancer un important projet de formation régionale sur le contrôle de la qualité des présentations ainsi que sur les rôles, les responsabilités et les procédés qui s'y rapportent.

Depuis le dernier rapport présenté au Comité, les Services d'architecture et de génie (SAG) de TPC ont en outre publié un Guide du chargé de projet afin de faciliter la gestion des projets. Le guide traite en particulier de la gestion des coûts et insiste sur la nécessité de respecter les règlements du Conseil du Trésor. Au cours des derniers mois, le Sous-ministre adjoint des SAG a aussi communiqué, par écrit et au cours de ses visites dans les régions, le message portant sur la rentabilité.

RAPPORT D'AVANCEMENT DÉTAILLÉRECOMMANDATION

- 28 (a) que le Ministère présente au Vérificateur général des rapports provisoires (tous les six mois) sur l'application du régime d'autofinancement.

I IMPUTATION DES TARIFS DU MARCHÉ ET RÉGIME D'AUTOFINANCEMENT - PROGRAMME DES SERVICES

Le Cabinet a approuvé la décision de TPC d'appliquer, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1988, l'imputation des tarifs du marché et le régime d'autofinancement à l'égard de son Programme de services. Le Ministère a donc établi un programme en vue de régler toutes les questions relatives à l'organisation et aux systèmes pour lui permettre de réaliser cet objectif à la date prescrite.

À cette fin, le SMA, Contrôleur, s'est vu confier la responsabilité de coordonner et de mener à bien toutes les activités nécessaires, et les gestionnaires des services du Ministère ont étudié et approuvé un calendrier des étapes déterminantes. Voici celles qui devaient ainsi être terminées à la fin de mars 1987:

- La préparation d'une présentation au Conseil du Trésor lui demandant d'approuver officiellement l'application, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1988, de l'imputation des tarifs du marché et l'autofinancement. Le document a été signé par le ministre des Travaux publics et devrait recevoir l'approbation du Conseil du Trésor en avril. La présentation renferme également une recommandation ayant trait au barème des tarifs qui sera appliqué pour la facturation des clients à compter du 1<sup>er</sup> avril 1988.
- Le Ministère a en outre préparé un plan général de communication afin d'informer le plus complètement possible les parties intéressées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Ministère, au sujet du régime, et de pouvoir mettre à profit les observations qui lui seront faites à ce sujet pour assurer le succès de son entreprise. En effet, il appert des expériences antérieures qu'un tel plan est capital pour réussir à mettre en oeuvre le régime d'imputation des tarifs du marché et l'autofinancement à l'égard du Programme des services. Ce plan souligne l'importance des communications interpersonnelles avec les employés du Ministère et du client et insiste fortement sur la mise en place de mesures de surveillance et de suivi afin de pouvoir régler toutes les questions ou problèmes avant le 1<sup>er</sup> avril 1988.



- Grâce à l'établissement de priorités, le Comité du Ministère chargé des systèmes s'est assuré que les ressources pour l'élaboration et la mise en oeuvre des systèmes mettent l'accent sur les systèmes à l'appui de l'imputation des tarifs du marché et de l'autofinancement. L'avancement des travaux relatifs à ces systèmes est traité plus loin dans le présent rapport.
- Le Ministère a traité la question de la répartition des frais généraux et des frais du gouvernement en vertu du concept de l'imputation des tarifs du marché et de l'autofinancement. On a approuvé la méthode visant à associer les frais directs et les frais indirects aux unités d'extrants, d'après les données sur frais budgétés ou les frais réels, ou les deux, et les formules uniformisées. Ces frais, ainsi que d'autres frais, seront obtenus grâce aux nouveaux systèmes de comptabilité analytique, dont la mise en oeuvre doit commencer en avril 1987 et se poursuivre tout l'été.

D'ici au 1<sup>er</sup> avril 1988, il faudra respecter certains jalons que voici:

- terminer toutes les activités liées au plan de communication (février 1988);
- cerner les besoins de formation (mai-juin 1987);
- terminer les présentations au Conseil du Trésor, dans lesquelles seront définies les conditions régissant le fonds renouvelable nécessaire pour l'imputation des tarifs du marché et l'autofinancement au Programme des services (mai 1987);
- terminer l'élaboration des systèmes en général et la mise en oeuvre des systèmes liés à l'imputation des tarifs du marché (décembre 1987);
- prendre des dispositions en vue du rajustement des POP (plans opérationnels pluriannuels) de TPC et des clients, afin de tenir compte des tarifs du marché (juillet 1987);
- rajuster le Système automatisé de facturation, afin de tenir compte des tarifs du marché (novembre 1987);
- mettre en oeuvre un système de comptabilité analytique (septembre 1987);
- rajuster les lignes de conduite et les directives du Ministère à l'appui de l'imputation des tarifs du marché (janvier 1988).

**II    IMPUTATION DES TARIFS DU MARCHÉ ET AUTOFINANCEMENT - PROGRAMME DU LOGEMENT**

Le Cabinet a approuvé la recommandation selon laquelle les options de mise en oeuvre de l'imputation des tarifs du marché et de l'autofinancement pour le Programme du logement feraient l'objet d'un examen par le Bureau de gestion des biens immobiliers (BGBI), par le Bureau du Contrôleur général (BCG), par Travaux publics Canada (TPC) et par les principaux utilisateurs ministériels; les résultats de l'examen seraient transmis au Conseil du Trésor avant octobre 1986. Les travaux relatifs à la sélection et à l'examen des options qui seront soumises au Conseil du Trésor ne sont pas terminés. Tout récemment, le Ministère a rédigé un projet d'aide-mémoire aux fins d'examen par les organismes centraux et le BGBI a accepté de mettre la dernière main à la proposition destinée au Conseil du Trésor, après avoir consulté le BCG, TPC et les ministères clients. On prévoit que la proposition sera soumise à l'approbation du Conseil du Trésor cet été.

RECOMMANDATION

10. Votre Comité recommande que le Ministère lui fasse rapport par écrit, une première fois le 31 mars 1987 au plus tard et de nouveau le 30 septembre 1987 au plus tard, sur l'évolution de la question suivante:

- a) l'élaboration d'un plan de logement pour la région de la Capitale nationale

Comme le sous-ministre des Travaux publics l'a annoncé au président du Comité des comptes publics en mars 1987, et tel qu'il a été convenu par le secrétaire du Conseil du Trésor, la question de cette activité sera traitée par le Bureau de gestion des biens immobiliers dans son prochain rapport destiné au Comité.

RECOMMANDATION10. b) Système de comptabilité analytique et Système de gestion financière

Dans le rapport qu'il a remis en novembre 1986 au Comité des comptes publics, Travaux publics Canada a présenté et commenté onze (11) modules inachevés comprenant le reste de son système complet de gestion financière:

<u>SYSTÈME DE GESTION FINANCIÈRE</u>	<u>DATE D'ÉCHÉANCE</u>
1. Comptabilité améliorée des projets	Mars 1987
2. Facturation automatisée	Février 1987
3. Comptabilité analytique	Avril 1987
4. Budgets échelonnés	Avril 1987
5. Gestion de la trésorerie	Été 1987
6. Immobilisations	Été 1987
7. Répertoires des biens de consommation	Automne 1987
8. Utilisation des années-personnes	Avril 1987
9. Comptes créditeurs à la fin de l'exercice	Mars 1987
10. Comptabilité des engagements	Été 1987
11. Rapports financiers	Avril 1987

Ce rapport présente la mise à jour du calendrier ci-dessus (au 31 mars 1987), commente les étapes de mise en oeuvre et expose les observations des utilisateurs et des clients.

De grands progrès ont été réalisés au chapitre de la mise en oeuvre de plusieurs des modules susmentionnés, notamment en ce qui a trait au Système automatisé de comptabilité des projets et au Système automatisé de facturation; toutefois, les travaux dans plusieurs autres secteurs ont été reportés. Le Comité des Travaux publics chargé des systèmes a reporté l'élaboration des systèmes suivants: Gestion de la trésorerie, Immobilisations, Répertoires des biens de consommation et Comptabilité des engagements. Les travaux relatifs à ces systèmes reprendront une fois que les ressources affectées actuellement à d'autres projets prioritaires seront libérées. Il est à remarquer que les dispositifs de contrôle actuels pour ces activités demeureront en place jusqu'à la mise en oeuvre des nouveaux systèmes.



Voici l'avancement des projets susmentionnés:

1. Comptabilité améliorée des projets: (Système de comptabilité qui consigne toutes les opérations liées aux dépenses des projets, les cumule et assure le contrôle des marchés et des engagements, conformément aux conditions des conventions particulières de services). Le système est en place et fonctionne dans toutes les régions. Les utilisateurs et les clients signalent des améliorations au chapitre des données sur les projets, et il est évident que le système est plus utilisé et répond mieux aux attentes. On s'occupe de régler les problèmes relatifs à la présentation de données dans les délais et à la liaison avec le Système d'inscription des temps.
2. Facturation automatisée: (Système qui produit, à l'intention des clients, des factures exactes et dans les délais, de façon cumulative, conformément aux conventions particulières de services). Le système est en place et fonctionne dans toutes les régions. Les utilisateurs et les clients signalent des améliorations au chapitre de l'accès et de la qualité des données, et on ne cesse d'améliorer le système.
3. Comptabilité analytique: (Système de comptabilité conçu pour collecter et déterminer le coût complet des services, des locaux, des heures de travail, des immeubles et des installations). Le logiciel du système continue de faire l'objet d'essais à l'Administration centrale. Au printemps, on prévoit mettre sur pied un projet pilote régional en utilisant les données de 1987-1988. Le plan prévoit que le système fonctionnera d'ici à avril 1987 et que la mise en oeuvre intégrale sera faite d'ici au 30 juin 1987, mais il est fort probable que le délai ne sera pas respecté.
4. Budgets échelonnés: (Élément du SGF qui permet d'entrer les données relatives aux budgets échelonnés, données par rapport auxquelles il est possible d'assurer le contrôle des dépenses et des recettes, et de présenter des rapports). Le système, qui permet de verser des données sur les budgets dans la base de données du grand livre, fonctionne dans toutes les régions. On y apporte actuellement de légères améliorations pour augmenter le degré de précision des données et pour permettre la présentation de relevés sur les budgets et des écarts par rapport aux dépenses.
5. Gestion de la trésorerie: (Système de planification et de contrôle qui permet le contrôle des comptes renouvelables et des sommes tirées du Trésor). Le Comité chargé des systèmes a reporté le projet; toutefois, on procède à certains travaux de l'étape de mise à l'essai; le projet doit reprendre en avril 1987. Le module Contrôle de la trésorerie du SGF s'occupe de la question du contrôle de la trésorerie.
6. Immobilisations: (Système de comptabilité conçu pour classifier et consigner les immobilisations à leur valeur capitalisée, déduire la dépréciation comme un coût par rapport aux opérations et indiquer la dépréciation accumulée par bien). Le Comité chargé des systèmes a reporté le projet; les travaux doivent reprendre en avril 1987.

7. Répertoires des biens de consommation: (Système de comptabilité conçu pour classer, consigner, évaluer et contrôler les biens meubles). Le Comité chargé des systèmes a reporté le projet; les travaux doivent reprendre en juin 1987.
8. Utilisation des années-personnes: (Système de présentation de rapports qui permet à la direction d'assurer la surveillance et le contrôle de l'utilisation des années-personnes par rapport aux niveaux d'affectation des années-personnes). Les régions ont fait parvenir à l'AC les données sur l'élaboration des systèmes, aux fins d'entrée dans le système national, qui tiendra compte et profitera de l'élaboration des systèmes régionaux. Le projet sera reporté de quatre mois, en raison du temps qu'il faut consacrer aux travaux prioritaires de fin d'exercice, à l'intégration du système régional au SGF national et à la présentation de rapports bilingues.
9. Comptes créditeurs de fin d'exercice: (Système de comptabilité des dépenses relatives aux opérations, selon un mode cumulatif). Livraison et mise à l'essai du système dans les régions prévues pour la dernière semaine de mars.
10. Comptabilité des engagements: (Système de comptabilité qui consigne et contrôle les dépenses prévues en raison des obligations). Le Comité chargé des systèmes a reporté le projet; les travaux doivent reprendre en mai 1987. Des mesures de contrôle (manuelles et semi-automatisées) sont en place dans toutes les régions.
11. Rapports financiers: (Système complet de rapports qui compare les dépenses et les recettes, prévues et réelles, et mesure le rendement financier, permettant ainsi aux gestionnaires d'assurer un contrôle et de prendre les mesures correctives quant aux ressources dont ils ont la responsabilité). Le système produit certains états financiers et il y aura sans doute des améliorations une fois que d'autres modules seront en direct.

Les régions et l'AC ont dit recourir à de nombreuses consultations avec les utilisateurs et les clients afin de déterminer les besoins et le degré de satisfaction à l'égard des nouveaux systèmes. Les utilisateurs et les clients ont reçu de la formation, mais selon eux elle n'a pas été suffisante.

Il semble que l'accès au Système de comptabilité améliorée des projets soit limité en raison du nombre réduit de terminaux. De plus, la capacité de mémoire est un problème qui pourrait s'aggraver lorsque tous les systèmes fonctionneront. La direction a pris la décision de limiter le nombre d'utilisateurs jusqu'à ce que les problèmes de capacité aient été résolus. On doit porter une attention particulière aux questions de l'efficacité du chargement et de l'utilisation du système dans toutes les régions. On a entrepris une étude à ce sujet et on prépare une stratégie visant à améliorer l'efficacité du système et à en accroître la capacité de mémoire.

Les problèmes relatifs au SITGP (Système d'inscription des temps et de gestion des projets) en place retardent l'entrée des heures dans le module du Système de comptabilité améliorée des projets. Toutefois, la mise en oeuvre prévue de la version II du SITGP devrait résoudre le problème. On se doit de traiter de la question de l'inscription et de l'affectation des temps aux Services de gestion immobilière et des besoins futurs.

Les dispositifs de contrôle régissant les modules d'application du Système de gestion financière n'ont pas encore fait l'objet d'une vérification. Le plan de vérification du Ministère devrait répondre à ce besoin. La première vérification des sous-systèmes des dépenses doit commencer en avril 1987.

L'élaboration de l'ensemble du Système de gestion financière de TPC n'est pas complète. Tous les modules prévus dans la version I sont terminés; toutefois, tel qu'il a déjà été mentionné, il reste de nombreux travaux d'élaboration à effectuer avant le 1<sup>er</sup> avril 1988, afin de fournir des données sur la comptabilité de gestion.

RECOMMANDATION10. c) Rationalisation des services d'architecture et de génie

En juillet 1985, le Cabinet a approuvé les décisions prises sur la gestion des biens immobiliers fédéraux en se fondant sur les recommandations présentées par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. L'une de ces décisions voulait que, mises à part les ressources nécessaires pour que tous ceux qui ont la garde des biens immobiliers puissent être des clients informés, tous les services techniques, dans le domaine de l'architecture et des biens immobiliers, soient regroupés à Travaux publics Canada.

Le ministre des Travaux publics et le président du Conseil du Trésor ont été priés de préparer un plan pour l'application de ces décisions et d'autres en matière de biens immobiliers. En juillet 1986, le Cabinet a approuvé le Plan, divisé comme suit:

Phase I - Analyse et planification

Phase II - Intégration

Phase III - Réaménagement

Phase I: TPC et le Bureau de gestion des biens immobiliers (BGBI) du Secrétariat du Conseil du Trésor doivent tenir des discussions cas par cas avec chacun des principaux ministères et organismes afin de déterminer quelles ressources ils possèdent à l'appui des services d'architecture et de génie et dans quelle mesure elles pourraient passer au service de TPC.

Les ministères et agences étudiés en phase I sont les suivants: GRC, AINC, Affext., P&O, MC, DN, SBSC, CCN, SCC, TC, CNRC, EC/P, MAS et Agr.

Phase II: les ressources doivent être regroupées à TPC sans entraver la mise en oeuvre des programmes des clients de TPC, surcharger le Ministère, ni déranger le personnel en cause ou les groupes d'intérêt spécial du secteur privé.

Phase III: les plans de réaménagement doivent être mis au point et appliqués pour tous les ministères, y compris la réinstallation et la réaffectation du personnel et la rationalisation des services. Il faut arriver à un équilibre rentable entre les services internes et ceux qui sont impartis.



TPC et le BGBI tiennent, comme prévu, des discussions avec toutes ces organisations. À ce jour, des conventions ont été conclues avec trois d'entre elles:

- 1) convention visant à faire passer la responsabilité de Défense Construction Canada (CDC) du ministre de la Défense nationale au ministre des Travaux publics le 19 décembre 1986.
- 2) convention visant à faire passer la responsabilité des services techniques (architecture et génie) d'AINC à TPC le 1<sup>er</sup> avril 1987.
- 3) convention avec la GRC visant à faire appliquer la nouvelle politique de gestion des biens immobiliers à compter du 1<sup>er</sup> avril 1987.

L'analyse prévue à la phase I doit prendre en considération les questions suivantes, dans chacun des cas:

- a) quelles ressources en architecture et génie (le cas échéant) faut-il aux ministères pour qu'ils soient des responsables de la garde des biens et des clients bien informés;
- b) quelle proportion de leurs ressources techniques s'occupe de biens immobiliers;
- c) quelle proportion de ces ressources est chargée des aspects fonctionnement et entretien de la gestion des biens immobiliers par rapport aux aspects conception et construction;
- d) quelles ressources des catégories technique, de l'exploitation et du soutien administratif ont un rôle lié aux services d'architecture et de génie.

Ce calendrier vise à terminer la phase I d'ici juin 1987. Des protocoles d'entente seront ratifiés avec chacun des ministères ou organismes, selon le cas, et le Conseil du Trésor se verra demander d'approuver les mutations de ressources qui permettront leur regroupement.

10. d) Sensibilisation des usagers au coût des services

En ce qui concerne la recommandation du Comité sur la sensibilisation des usagers au coût des services et en réponse à l'incitation du Comité pour que le Ministère poursuive "ses efforts en ce sens, notamment en continuant de demander à son personnel de respecter les règles du Conseil du Trésor et en améliorant sa formation", le Ministère s'est efforcé encore plus de veiller à ce que les employés soient mieux sensibilisés aux coûts et s'engagent plus à cet égard.

Une équipe de contrôle de la qualité des présentations au Conseil du Trésor a été constituée le 1<sup>er</sup> avril 1986 et a reçu pour mandat de faire en sorte que les employés comprennent mieux les exigences des présentations. Elle a examiné les raisons de la rétroactivité et du dépassement des coûts et a établi des lignes directrices précises sur la qualité requise pour les nombreux types de présentations du Ministère. Outre l'examen des présentations du point de vue de leur qualité, l'équipe a pris diverses initiatives qui, en définitive, sensibiliseront mieux les employés aux coûts.

	<u>Initiatives</u>	<u>Délais</u>
i.	Examen du processus d'approbation et des autorisations à l'AC	Terminé
ii.	Établissement d'un guide contenant des modèles de présentations	Terminé (doit être diffusé en juin 1987)
iii.	Examen du processus et des autorisations au niveau régional	Terminé (les résultats doivent paraître en juin 1987)
iv.	Cours de formation sur le processus, les rôles, les responsabilités et les types de présentations	Cours devant commencer en juin et se terminer au plus tard en septembre 1987
v.	Rapports sur a) le suivi des présentations b) la qualité et les délais des présentations	a) Doit être prêt en avril 1987 b) Doit être prêt en juillet 1987
vi.	Diffusion des directives ministérielles et intégration dans le Système de réalisation des projets	Automne ou hiver 1987

Des mesures ont par ailleurs été prises pour mieux sensibiliser au coût des services les Services d'architecture et de génie (SAG) de TPC. Les SAG ont déployé le plus d'efforts possible pour informer les régions de l'importance de se conformer aux règlements du Conseil du Trésor, surtout en ce qui touche la gestion des marchés. On a diffusé des directives qui précisent que les chargés de projet des SAG ne doivent, en aucun cas, conclure de marché fractionné ni de premier marché ou dépasser les limites autorisées pour les modifications des marchés. Dans les cas où il faut absolument effectuer des travaux qui pourraient entraîner un tel dépassement, ou engager les services d'un conseil dont les honoraires dépasseraient la somme que peut autoriser le Ministère, le gestionnaire concerné doit préparer immédiatement une présentation au Conseil du Trésor et une lettre adressée au Ministre pour demander l'autorisation de prendre les mesures nécessaires en attendant la ratification du Conseil du Trésor. Les gestionnaires ont reçu instruction de ne continuer les travaux ou engager les services d'un conseil dans aucun cas tant qu'ils n'ont pas obtenu à cette fin l'approbation écrite du Ministre.

Ce message a été communiqué aux régions au cours des derniers mois, par écrit et par le Sous-ministre adjoint des SAG lorsqu'il était en visite dans les régions. En outre, ces instructions font maintenant partie du guide du chargé de projet des SAG, dans la section sur la gestion des coûts.

Pour surveiller l'amélioration de la sensibilisation au coût des services, les SAG proposent de vérifier au hasard les dépenses prévues au chapitre des marchés, les approbations données et les prévisions, ce, tout au cours de l'exercice financier. Quand le nouveau Système d'inscription des temps et de contrôle des projets (SITCP) sera mis en oeuvre (version II) le 1<sup>er</sup> avril 1987, les SAG auront une base de données qui leur permettra de surveiller ces dépenses. Les chargés de projet utiliseront le système en direct pour entrer les données qui se rapportent aux marchés. Il s'agira, entre autres, du montant de l'offre, des estimations, ainsi que toutes les demandes de modification et ce à quoi elles sont attribuables. Grâce à cette nouvelle base de données, TPC pourra déceler les coûts qui pourraient être trop élevés avant qu'ils ne dépassent la somme que peut autoriser le Ministère.

APPENDICE "PUBL-12"

RÉPONSE AU DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ DES COMPTES PUBLICS  
DÉPOSÉ LE 18 DÉCEMBRE 1986

Secrétariat du Conseil du Trésor  
31 mars 1987



## TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION .....	1
RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS .....	1
PLAN DE LOGEMENT .....	1
APPELS D'OFFRES .....	2
DÉFINITION DES BESOINS .....	6
SANCTIONS EN CAS DE DÉPASSEMENT DES COÛTS .....	7

## INTRODUCTION

Le présent document renferme les réponses aux recommandations faites par le Comité permanent des Comptes publics à la suite des audiences qu'il a tenues en novembre 1986 lors de son examen du ministère des Travaux publics.

## RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS

### PLAN DE LOGEMENT

#### Recommandation 10 (Extrait)

«Votre Comité recommande que le Ministère lui fasse rapport par écrit, une première fois le 31 mars 1987 au plus tard et de nouveau le 30 septembre 1987 au plus tard sur:

- a) l'élaboration d'un plan de logement pour la région de la Capitale nationale.»

Au cours de ses délibérations, le comité permanent a constaté qu'un plan de logement pour les ministères fédéraux dans la région de la Capitale nationale n'avait pas encore été présenté. Il a demandé que le ministère des Travaux publics lui soumette un rapport d'étape. Avec l'accord du greffier du comité permanent et du sous-ministre des Travaux publics, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné la réponse suivante, conformément à ses nouvelles responsabilités en matière de gestion des biens immobiliers, énoncées pendant les audiences.

La planification du logement pour les ministères de la région de la Capitale nationale a été assurée jusqu'à maintenant par deux principaux organismes, soit le ministère des Travaux publics (MTP) et la Commission de la Capitale nationale (CCN). Le MTP était responsable du budget prévu pour la planification et la construction des locaux à bureaux et des locaux réservés à des fins particulières de tous les ministères et organismes fédéraux de la région d'Ottawa-Hull, à l'exception du ministère des Transports, de la Défense nationale et du Conseil national de recherches. La CCN joue depuis longtemps le rôle d'urbaniste chargé de planifier à long terme l'aménagement de la capitale en fonction des besoins des ministères fédéraux.

Le MTP s'est vu confier un rôle dans la région de la Capitale nationale qui ne correspond plus à l'approche générale qu'a adoptée le gouvernement fédéral en ce qui concerne la planification à long terme des immobilisations et la comptabilisation des coûts de ses biens immobiliers. Dans les autres régions du Canada, les ministères, comme Agriculture Canada, sont responsables de l'administration, de la gestion et du contrôle des biens immobiliers que requièrent leurs programmes. Toutefois, ils n'assument pas cette responsabilité dans la région de la Capitale nationale où elle échoit, dans le cas de la Ferme expérimentale centrale par exemple, au MTP.

Dans le cadre du projet gouvernemental d'amélioration de la gestion des biens immobiliers, annoncé en décembre 1985, les ministères chargés d'exécuter des programmes doivent administrer leurs biens immobiliers à vocation particulière situés dans la RCN de manière à établir les priorités de leurs programmes dans toutes les régions du Canada.

Afin de remplir cette mission, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris, de concert avec le MTP, les trois mesures suivantes:

- 1) la réaffectation, aux ministères chargés d'exécuter des programmes, de la gestion et du contrôle des biens immobiliers à vocation particulière situés dans la région de la Capitale nationale, de manière à permettre au MTP de se concentrer de nouveau sur la fourniture de locaux à bureaux et d'installations à usage commun;
- 11) la création du Comité consultatif auprès du président du Conseil du Trésor sur le logement fédéral dans la région de la Capitale nationale, comité qui sera composé de représentants de la CCN et du MTP et chargé de coordonner la planification du logement fédéral dans la région d'Ottawa-Hull;
- 111) la mise au point, de concert avec les ministères chargés de la garde des biens immobiliers, d'une stratégie d'investissement pour la région de la Capitale nationale qui tiendra compte des priorités du gouvernement fédéral en matière de biens immobiliers au cours de la prochaine décennie.

Nous sommes heureux de signaler que les ministères et organismes suivants ont participé au transfert de ressources qui leur permettra de prendre en charge la planification et la budgétisation de leurs besoins dans la région de la Capitale nationale: la Gendarmerie royale du Canada, Énergie, Mines et Ressources, Agriculture, la Société de construction des musées du Canada Inc., la Défense nationale, Santé et Bien-être social et le Conseil national de recherches.

Le Comité consultatif sur le logement fédéral examine actuellement diverses priorités, options et hypothèses concernant les principaux besoins en biens immobiliers, dont la rénovation des édifices du Parlement. Les avis qu'il donnera au président se traduiront par des recommandations au Cabinet.

#### APPELS D'OFFRES

##### Recommandation 16 (Extrait)

«Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les exemptions prévues au règlement sur les appels d'offres obligatoires (Partie 8 du Règlement sur les marchés de l'État) et lui fasse rapport à cet égard d'ici le 31 mars 1987.»

En demandant au Secrétariat du Conseil du Trésor d'examiner les exemptions au règlement sur les appels d'offres obligatoires, à la lumière de l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État en particulier, le Comité avait constaté que plus de 80 % des baux conclus par le ministère des Travaux publics n'avaient pas fait l'objet d'appels d'offres au cours de l'exercice 1985-1986.

Selon l'article 9 du Règlement sur les marchés de l'État, avant la conclusion d'un marché de fournitures, d'un marché de services ou d'un bail, l'autorité contractante doit lancer un appel d'offres de la façon suivante:

- en publiant des annonces dans un ou plusieurs journaux, ou
- en ayant recours à une liste de fournisseurs qui, de l'avis de l'autorité contractante, est représentative des fournisseurs des biens ou des services requis.

Toutefois, le comité a remarqué que le règlement prévoit un certain nombre d'exceptions.

L'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État prévoit des exceptions à l'obligation de lancer des appels d'offres dans les cas suivants:

- a) cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
- b) cas où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas
  - i) 30 000 \$;
  - ii) 100 000 \$, lorsque le marché porte sur la prestation de services d'ingénieurs, d'architectes et autres services nécessaires à la planification, à la conception, à la préparation ou à la surveillance de la construction, à la réparation, la rénovation ou la restauration d'un ouvrage; ou
  - iii) 100 000 \$, lorsque le marché doit être conclu par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à titre de ministre responsable de l'Agence canadienne de développement international et porte sur la prestation de services d'ingénieurs, d'architectes ou d'autres services nécessaires à la planification, à la conception, à la préparation ou à la surveillance d'un programme ou projet d'aide au développement international;
- c) cas où la nature du travail rend l'appel d'offres incompatible avec l'intérêt public;
- d) cas où il n'existe qu'une seule personne susceptible d'exécuter le marché.



Lors de son examen général du Règlement sur les marchés de l'État, le Secrétariat du Conseil du Trésor a étudié les exceptions susmentionnées qui s'appliquent à tous les types de marchés, y compris les baux. Même s'il est arrivé à la conclusion que ces exceptions sont essentielles à l'efficacité des opérations, le Conseil du Trésor estime qu'elles ne devraient pas servir à restreindre injustement l'accès aux marchés de l'État. De fait, il a publié, dans son Manuel de la politique administrative, des lignes directrices précises concernant la décision de ne pas lancer d'appels d'offres. La politique sur l'acquisition des biens immobiliers (chapitre 112, article 9) et la politique concernant les marchés (chapitre 310, article 6) renferment des exemples précis de méthodes d'acquisition acceptables.

Plus précisément, la politique sur l'acquisition des biens immobiliers (paragraphe 9.2) prévoit ce qui suit:

«9.2 Décision de ne pas lancer d'appel d'offres

Sauf dans les situations mentionnées ci-dessous, les ministères devront, avant de se prévaloir du pouvoir de ne pas lancer un appel d'offres de la façon prescrite à l'article 9, que leur accorde l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État, obtenir l'approbation du Conseil du Trésor. Les situations où ils ne seront pas tenus d'obtenir cette approbation sont celles où, comme il est prévu:

- a) à l'article 8 a) - «cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public», le délai résultant d'un appel d'offres fait de la manière prescrite à l'article 9 serait dommageable à la santé et à la sécurité des individus ou à la sécurité nationale;
- b) à l'article 8 b), toutes circonstances;
- c) à l'article 8 c) - «cas où la nature du travail rend l'appel d'offres incompatible avec l'intérêt du public»:
  - l'appel d'offres entraînerait une violation inacceptable du secret que pourraient exiger, par exemple, la sécurité, les opérations policières ou les relations internationales;
  - une offre de bail pour des terrains ou des locaux déjà occupés à déjà été reçue, et le coût total des composantes comme le loyer, le stationnement, le réaménagement, le déménagement et l'affichage, qui résulterait de l'acceptation de l'offre est moindre que le coût estimé d'occupation, basé sur les données complètes et fiables du marché, qui résulterait vraisemblablement de l'acceptation d'une soumission correspondant au prix du marché;

- d) à l'article 8 d) - «cas où il n'existe qu'une seule personne susceptible d'exécuter le marché», le bail concerne:
- des installations de communication ou des postes d'observation comme les postes de relais de micro-ondes et les feux avertisseurs des aéroports qui doivent satisfaire à une exigence particulière relative à la ligne de mire;
  - un terrain qui doit satisfaire à des exigences particulières relatives à des études ou à des essais qui concernent, par exemple, l'érosion du sol, le drainage et l'amélioration des récoltes; et
  - des locaux destinés à loger des opérations policières qui doivent être installées au même endroit que celles d'autres corps policiers.

Les ministères qui se prévalent de ce pouvoir devraient lancer des appels d'offres ou entamer les négociations avec les fournisseurs de façon à se conformer, dans la mesure du possible, à l'esprit de la politique sur les marchés de l'État.»

Afin d'aider les ministères et organismes, le Secrétariat du Conseil du Trésor a l'habitude de donner verbalement des interprétations et des conseils au sujet des quatre exceptions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte appuyer ses interprétations en communiquant des renseignements détaillés sur les «meilleures pratiques» à tous les ministères qui appliquent le Règlement sur les marchés de l'État. Une circulaire fera ressortir les points suivants:

L'exception a) sur les situations d'urgence, c'est-à-dire toute situation dans laquelle la vie du public est menacée si des mesures ne sont pas prises immédiatement, comme lors d'un tremblement de terre, d'un conflit armé ou d'un renversement de l'ordre public. Cette exception ne doit pas être invoquée lorsqu'il s'agit uniquement d'accélérer le processus administratif.

L'exception b) en ce qu'elle a trait à des plafonds précis. L'autorité contractante peut invoquer cette exception si la valeur prévue du marché est inférieure aux plafonds précisés dans le règlement, mais elle devrait quand même songer à recourir au processus d'appel d'offres si elle juge que cela est rentable. Lorsque la valeur estimative du marché proposé excède les plafonds établis, l'autorité contractante n'a d'autre choix que de lancer un appel d'offres. Seul le gouverneur en conseil peut autoriser une exception à cette disposition du règlement.

L'exception c) qui permet à l'autorité contractante de ne pas lancer un appel d'offres lorsqu'il n'est pas dans l'intérêt public de le faire. Cette exception est normalement invoquée lorsqu'il est question de défense ou de sécurité; lorsqu'il s'agit de réduire des disparités socio-économiques; ou en raison de considérations ayant trait à la

rentabilité ou d'un besoin important que le ministère ou l'organisme devra justifier dans les documents relatifs au marché ou dans une présentation au Conseil du Trésor, selon le cas.

L'exception d) qui permet à l'autorité contractante de ne pas lancer un appel d'offres lorsqu'une seule personne est susceptible d'exécuter le marché. Cette exception vaut dans des cas bien définis et ne doit être invoquée que si, en raison des exigences relatives aux brevets et aux droits d'auteur, de facteurs de compatibilité ou de connaissances techniques spécialisées, une seule personne ou firme est en mesure d'exécuter les travaux. Les autorités contractantes ont été informées à plusieurs reprises qu'elles ne doivent pas invoquer cette exception simplement parce que l'entrepreneur proposé est le seul qu'elles connaissent.

#### DÉFINITION DES BESOINS

##### Recommandation 22 (Extrait)

«Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor:

- a) élabore des règles auxquelles le ministère des Travaux publics et ses ministères clients devront se conformer pour établir leurs besoins avant l'approbation de projets ou la passation de contrats.»

Le Comité s'est demandé si les ministères avaient reçu des directives claires au sujet de leurs rapports avec le ministère des Travaux publics, surtout en ce qui a trait à la définition de leurs besoins en locaux à bureaux. En septembre 1984, le Conseil du Trésor a publié, dans son Manuel de la politique administrative, des lignes directrices précises sur les locaux et les services connexes.

À l'article 6 intitulé «Planification des locaux à bureaux» (chapitre 120, paragraphes 6.1 à 6.6), le Conseil du Trésor donne des instructions détaillées aux ministères et aux Travaux publics sur la façon de déterminer leurs besoins en locaux. Une copie de ce chapitre figure à l'annexe A. Cet article porte notamment sur la quantité et la qualité des locaux, la communication anticipée des besoins et les demandes adressées au MTP, et renferme des précisions au sujet du calendrier des travaux précédant l'occupation, lequel doit faire l'objet d'une entente écrite entre les deux parties.

En outre, le Conseil du Trésor a publié un ensemble de politiques afin de conseiller les ministères et organismes sur la planification, l'approbation, la réalisation et le contrôle des projets. Bref, ces politiques visent à assurer, dans le cas de tous les projets:

- la participation de tous les intéressés dès le début, leurs rôles respectifs étant clairement définis, compris et acceptés;

- une planification préliminaire détaillée, ainsi que l'examen de diverses options et des avantages socio-économiques qui en découlent;
- la justification du projet et des fonds nécessaires à l'aide de données exactes et complètes sur les objectifs à atteindre, les activités et tâches à accomplir et leur ordonnancement, le budget, l'organisation responsable du projet et les options envisagées;
- l'établissement de procédures de contrôle et d'administration appropriées pendant la mise en oeuvre du projet; et
- l'évaluation des résultats du projet.

Ces politiques sont intégrées au Manuel de la politique administrative, dans les trois chapitres suivants:

- 540 - Gestion et contrôle des projets
- 542 - Formation et perfectionnement en gestion des projets
- 545 - Grands projets de la Couronne

Ces chapitres exposent clairement le processus et les méthodes particulières de détermination des besoins avant l'approbation d'un marché ou d'un projet, ainsi que les attributions des mandataires et de leurs ministères clients. Ainsi, on ne prévoit fournir pour l'instant aucune directive supplémentaire aux ministères et organismes.

En dernier lieu, il convient de noter que les organismes clients des Travaux publics qui comptent le plus de biens immobiliers, comme la Défense nationale, Parcs Canada, la Division du logement du MTP et le ministère des Transports, disposent de leurs propres manuels de gestion de projets qui complètent les directives du Conseil du Trésor et sont adaptés à leurs propres besoins.

#### SANCTIONS EN CAS DE DÉPASSEMENT DES COÛTS

##### Recommandation 29 (Extrait)

«Votre Comité recommande que le Conseil du Trésor:

- b) défalque du budget du ministère visé pour l'exercice financier subséquent, à titre de sanction, un montant égal au double du dépassement de coûts, qu'il s'agisse d'un dépassement de coûts découlant du contrat ou d'un dépassement découlant de modifications qui auraient pu être évitées.»

Le Conseil du Trésor se préoccupe beaucoup des dépassements de coûts et prend depuis quelques années diverses mesures afin de les réduire au minimum. À la suite de la publication de ce rapport, des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont soumis une présentation détaillée sur le contrôle des dépassements de coûts.



La délimitation de la responsabilité est l'un des principaux moyens de contrôler les dépassements de coûts. Le Conseil du Trésor a informé les gestionnaires que lorsque plus d'un ministère participe à un projet, c'est celui qui demande l'approbation du projet qui doit en assumer l'entière responsabilité, à moins qu'un protocole d'entente ne définisse la responsabilité des ministères.

Le Conseil du Trésor a également publié diverses politiques afin de conseiller les ministères et organismes sur la planification, l'approbation et le contrôle des projets, comme il en est déjà fait mention dans la réponse.

En examinant les dépassements de coûts, le Conseil du Trésor tient compte du fait que certains cas, où il semble y avoir dépassement du montant de l'approbation effective du projet, sont ensuite approuvés dans le cadre d'une modification du projet, à la suite d'un examen en bonne et due forme par le Conseil du Trésor. Entrent également en ligne de compte d'autres facteurs tels que les mesures correctives ou disciplinaires déjà prises par le ministère, les répercussions de certains facteurs incontrôlables sur les résultats du projet et la question de savoir si la sanction pénalisera surtout l'administration ou ses clients, c'est-à-dire le public.

Toutefois, comme il se peut que le Conseil du Trésor veuille imposer des sanctions plus sévères dans certains cas, la politique du Conseil du Trésor sur la gestion et le contrôle des projets (chapitre 540) prévoit une amende en cas de dépassement des coûts. Le paragraphe 3.5.3 de ce chapitre, qui donne des instructions précises à l'intention des ministères au sujet des dépassements de coûts, se lit comme suit :

« Lorsque les ministres estiment que la cause d'un dépassement est attribuable à une mauvaise gestion, une pénalité pouvant atteindre le double du dépassement pourra être imposée au ministère responsable. Elle sera imputée, à la discrétion des ministres, sur les programmes courants ou les programmes futurs dudit ministère. »

En conclusion, le Conseil du Trésor surveille de près les dépassements de coûts et, lors de ses délibérations, examine diverses mesures d'encouragement ou de dissuasion, selon les circonstances.

## APPENDICE "PUBL-13"

Dans sa lettre du 18 décembre 1986, la Présidente du Comité permanent des Comptes publics a demandé que la Commission de la Fonction publique lui fasse rapport par écrit au plus tard le 31 mars 1987 et à nouveau le 31 mars 1988 sur son projet de réforme et sur la vérification de la dotation. Le présent document présente une mise à jour du projet de réforme de la Commission de la Fonction publique et de la vérification de la dotation.

## RAPPORT PROVISOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PROJET DE RÉFORME ADMINISTRATIVE

La Commission de la Fonction publique a terminé un examen complet de ses règles, règlements et politiques pour s'assurer qu'ils contribuent à une dotation de la Fonction publique efficiente et efficace, à la protection du mérite et des droits des employés tel qu'il est stipulé dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Cet examen a donné lieu à des modifications aux politiques existantes, à l'annulation d'autres politiques qui n'étaient pas essentielles à la gestion efficace de la dotation, à des changements aux normes de sélection et à des améliorations dans certains domaines de l'exécution du programme. Voici une description des changements mentionnés ci-dessus :

1. Des changements ont été apportés aux normes de sélection afin de donner aux gestionnaires plus de latitude dans la prise des décisions et de tenir compte des nouveaux résultats de la recherche en matière de sélection du personnel tout en continuant d'assurer la qualité constante de la sélection du personnel dans toute la fonction publique. Ces changements donnent aux gestionnaires plus de pouvoirs et plus de souplesse pour déterminer le niveau et le genre de qualités requises pour les postes, tout en permettant d'appliquer avec la latitude nécessaire les techniques de sélection les plus récentes. Ces changements devraient contribuer indirectement à une dotation de la Fonction publique plus efficiente et efficace. (Une description des changements apportés aux normes de sélection figure en annexe A.)

La Commission de la Fonction publique a élaboré un cours de formation concernant l'application de ces nouvelles normes. Ce cours a été offert en septembre 1986 à 275 représentants des ministères et employés de la Commission de la Fonction publique pendant dix-sept séances de formation dans la région de la Capitale nationale. En outre, les conseillers régionaux de la Commission de la Fonction publique ont donné des séances de formation aux agents régionaux du personnel des ministères dans tout le Canada durant l'automne de 1986.

La Commission de la Fonction publique a aussi reconçu des cours de formation et de perfectionnement des agents du personnel afin de tenir compte de la nouvelle approche concernant les normes de sélection.

2. La Commission de la Fonction publique est en voie de concevoir et de distribuer des brochures afin de satisfaire à des besoins spécifiques indiqués par les gestionnaires.

La brochure intitulée "Comment élaborer un test de connaissances" est maintenant terminée et les brochures suivantes sont à l'étape de l'ébauche définitive :

- (i) Comment effectuer les vérifications des références
- (ii) Comment élaborer des guides de cotation
- (iii) Comment évaluer les qualités personnelles
- (iv) Les techniques d'évaluation en matière de sélection du personnel; et six autres brochures sont en cours d'élaboration.

En outre, la Commission de la Fonction publique est en train de concevoir des séances de formation à l'intention des gestionnaires et des conseillers du personnel dans le but de démystifier et de simplifier le processus d'évaluation dans le cadre de la dotation. On s'attend à ce que ces mesures contribueront à une meilleure gestion des processus de dotation et, par conséquent, à une dotation plus efficiente et efficace.

3. La Commission de la Fonction publique a approuvé la délégation aux ministères qui en font la demande du pouvoir de nommer des employés sans concours pour une période déterminée pour faire face aux situations d'urgence. Cette modification élimine la nécessité pour les ministères d'obtenir l'approbation de la Commission de la Fonction publique avant de faire la nomination, ce qui permettra de réduire la documentation nécessaire et d'économiser du temps.
4. La Commission de la Fonction publique a approuvé la délégation aux ministères qui en font la demande du pouvoir de nommer des stagiaires en administration. Cette modification permet aux ministères de nommer sans avoir à faire une demande auprès de la Commission de la Fonction publique, ce qui permettra de réduire la documentation nécessaire et d'économiser du temps.
5. La Commission de la Fonction publique a délégué des pouvoirs supplémentaires aux ministères pour l'administration des listes d'admissibilité. Ainsi, les ministères n'auront plus besoin d'obtenir l'approbation de la Commission de la Fonction publique dans certaines situations, ce qui permettra de réduire la documentation nécessaire et d'économiser du temps.
6. Les ministères n'auront plus besoin d'obtenir l'approbation de la Commission de la Fonction publique pour faire des nominations sans concours à la suite de la reclassification d'un poste, ce qui permettra de réduire la documentation nécessaire et d'économiser du temps.
7. La Commission de la Fonction publique a approuvé une politique en matière de zone de concours afin de reconnaître les besoins, la structure et l'organisation des ministères et les cheminements de carrière des employés. Cette modification permet aux ministères d'ajuster leurs pratiques de recrutement afin d'éliminer une publicité infructueuse et coûteuse.
8. La Commission de la Fonction publique a émise une politique de communication de renseignements qui permet à chaque candidat, suite aux processus de sélection, d'avoir accès à des renseignements qui le concernent ayant trait au processus de sélection. En favorisant une divulgation plus libre de renseignements dans le cadre du processus de sélection et en offrant un autre moyen d'avoir accès aux renseignements, la Commission s'attend à ce que moins d'employés utiliseront les moyens de recours formels auprès de la Direction des appels de la Commission de la Fonction publique.



9. La Commission de la Fonction publique a négocié avec le Secrétariat d'État une entente visant à réduire le délai de traduction des avis de concours. Le délai de traduction de l'anglais vers le français a été ramené de 48 heures à 24 heures et celui du français vers l'anglais, de 120 heures à 24 heures. En outre, la Commission de la Fonction publique a réalisé un sondage dans les ministères et est en train d'étudier la faisabilité de l'utilisation du courrier électronique pour accélérer la communication des avis.
10. Les ministères ne sont plus tenus de faire approuver par la Commission de la Fonction publique la désignation linguistique de niveau "A" dans le cas des postes des catégories du soutien administratif et de l'exploitation. L'élimination de cette exigence permettra d'accélérer la préparation de ces postes en vue de leur dotation.
11. La Commission de la Fonction publique a publié une liste précisant les exigences minimales en matière de documentation pour les processus de sélection. La clarification de ces exigences devrait éliminer la tendance à surdocumenter qui se produit dans plusieurs ministères.
12. La Commission de la Fonction publique a éliminé l'exigence selon laquelle les demandes de présentation de candidats doivent être faites par écrit à son bureau régional de la Capitale nationale et l'a remplacée par un service plus efficace de présentation de ces demandes par téléphone, ce qui permet de simplifier la communication et d'économiser du temps en éliminant la préparation de documents et leur envoi à la Commission de la Fonction publique.
13. La Commission de la Fonction publique a automatisé un système manuel archaïque de mise à jour de la liste de distribution des avis de concours, ce qui a réduit la durée du processus de sept semaines à deux semaines.
14. La Commission de la Fonction publique a reconçu la formule de demande d'emploi pour obtenir des renseignements plus complets sur les candidats et ainsi réduire la nécessité d'avoir des contacts de suivi avec les candidats, permettant ainsi d'accélérer le processus de dotation. Ce changement tient compte des recommandations signalées par les gestionnaires dans le cadre des projets de réforme administrative.
15. La Commission de la Fonction publique a conseillé aux ministères d'utiliser des délais d'avis plus courts et plus souples que l'ancien délai de quatorze jours.
16. La Commission de la Fonction publique a offert des "ateliers sur la réduction des effectifs" aux gestionnaires et aux agents du personnel des ministères afin de les aider à exécuter plus efficacement la réduction des effectifs.
17. La Commission de la Fonction publique a informatisé le système d'administration des priorités afin d'accélérer les services fournis aux ministères.

L'examen des politiques de la Commission de la Fonction publique, qui s'est fait dans le cadre du projet de réforme administrative, peut être considéré comme terminé; néanmoins, la rationalisation et la simplification du processus de dotation continueront d'être au nombre de nos principaux objectifs lors des prochaines modifications ou élaborations des politiques en matière de dotation.

Les projets de réforme administrative, exécutés conjointement par les ministères et la Commission de la Fonction publique, révèle que la majorité des améliorations à faire pour économiser du temps lors du processus de dotation concernent les systèmes que les ministères ont mis en place pour administrer les pouvoirs que leur a délégués la Commission de la Fonction publique. Il s'agit des politiques, procédures et pratiques ministérielles qui ont été mises en oeuvre à des fins administratives et qui, dans de nombreux cas, se sont accumulées depuis plus de vingt ans. En outre, certaines idéologies, perceptions et attitudes concernant la prestation des services du personnel dans les ministères ont évolué de manière incompatible avec les nécessités en matière de ressources humaines des années 80. La Commission de la Fonction publique se doit, par conséquent, non seulement de changer les pratiques administratives pour tenir compte des divers besoins des ministères, mais aussi de transformer les attitudes et les responsabilités en matière de dotation, tant chez les conseillers du personnel que chez les gestionnaires. Par conséquent, les changements et améliorations apportés aux politiques, systèmes et services de la Commission de la Fonction publique ne sont qu'un début et doivent être accompagnés d'améliorations au niveau des pratiques et systèmes de dotation établis par les ministères eux-mêmes. Les projets de réforme administrative ont pour objet de déterminer ces problèmes et d'y faire face. Les systèmes et méthodes peuvent changer à court terme, tandis que les changements d'attitudes recommandés dans le projet de réforme administrative ne peuvent être opérés qu'à long terme.

### Projets ministériels de réforme administrative

En 1986, la Commission de la Fonction publique a terminé des projets de réforme administrative exécutés conjointement avec le ministère des Communications, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, les Musées nationaux du Canada et le ministère Emploi et Immigration Canada. Quatre autres projets ont été également commencés cette année à Revenu Canada (Douanes et Accise), dans la Gendarmerie Royale du Canada, au Secrétariat d'État et à Revenu Canada (Impôt).

Quoique les recommandations formulées pour chaque ministère aient été élaborées pour convenir à ses exigences particulières en raison de sa taille, de sa situation géographique ou de la nature de ses activités, elles ont entraîné pour la plupart des changements dans les principaux domaines suivants:

1. La pratique qui consiste à subdéléguer les pouvoirs de décision en matière de dotation est en train de passer des conseillers du personnel aux gestionnaires opérationnels. Il ressort des études effectuées que la pratique antérieure de subdéléguer ces pouvoirs aux agents du personnel et de les tenir pour responsables des décisions de dotation a contribué pour une grande part à l'inefficacité des relations de travail entre les gestionnaires et les conseillers du personnel. Une modification des

pratiques actuelles de subdélégation des pouvoirs de dotation entraînerait probablement d'importantes améliorations, notamment un assouplissement par les conseillers du personnel des exigences en matière de documentation pour justifier les processus de sélection, une meilleure sensibilisation des gestionnaires à leurs responsabilités en matière de gestion du personnel, et une imputabilité plus appropriée des responsabilités aux décisionnaires. Ce changement contribuera à simplifier le processus de dotation, à fournir un système qui donnera plus de contrôle aux gestionnaires et ainsi à accélérer le processus de dotation.

2. Les rôles et responsabilités des conseillers du personnel et des gestionnaires en matière de dotation sont en train d'être redéfinis pour tenir compte de la nature des activités de dotation dans chaque ministère. Cette redéfinition renforce la nécessité d'une bonne collaboration entre ces intervenants ainsi que le rôle des conseillers du personnel en tant que prestataires de services. En conséquence, plusieurs mécanismes, notamment l'adoption des accords de planification de la dotation qui assurent la disponibilité et l'intervention opportunes de toutes les parties concernées, ont été recommandés en vue de souligner ces relations.
3. Les organisations du personnel sont en voie de restructuration en vue de fournir aux gestionnaires des services polyvalents plus réceptifs, permettant ainsi de simplifier pour les gestionnaires le processus de consultation et d'éliminer la pratique de l'intervention successive de plusieurs spécialistes.
4. Des répertoires d'employés préqualifiés sont à être établis et l'adoption de la dotation anticipée dans le cas des postes clés est en train d'être introduite afin de pouvoir nommer rapidement des personnes, lorsque des postes deviennent vacants, à partir d'une liste d'employés qualifiés déjà établie. Ceci entraînera des économies de temps importantes, puisqu'il ne sera plus nécessaire de commencer un nouveau processus de dotation pour chaque poste vacant. La Commission de la Fonction publique encourage également les ministères à utiliser des tests préconçus afin de faciliter la constitution de ces répertoires.
5. Des mécanismes de communication plus directs et plus rapides sont établis pour permettre aux gestionnaires de communiquer leurs besoins en ressources humaines aux conseillers du personnel d'abord et à l'agence centrale ensuite. Ceci réduira les nombreux problèmes et retards causés par des pratiques imprécises, tortueuses et touffues de communication et devrait entraîner des économies de temps.
6. Des outils et techniques spécialisés, adaptés ou normalisés sont en train d'être conçus en vue d'évaluer les candidats. Ceci préparera les gestionnaires au processus de sélection du personnel qui se trouve ainsi simplifié. Par exemple, l'élaboration d'un test normalisé de sélection des inspecteurs de produits à Agriculture Canada permettra aux gestionnaires de présélectionner les candidats qui auront les aptitudes voulues pour réussir le programme d'accréditation de deux ans.
7. Les exigences des ministères en matière de documents dans le cas de certaines activités de dotation sont simplifiées et parfois même éliminées. Par exemple, les formules de demande de services du personnel



ont été abolies et remplacées par un service téléphonique offert aux gestionnaires, et les rapports des jurys de présélection et de sélection ont été fusionnés et simplifiés.

8. Des modifications des pratiques et procédures sont faites pour réduire le temps nécessaire au recrutement, à la sélection et à la nomination de candidats aux postes comme, par exemple, la conception d'outils d'évaluation générique, l'utilisation de techniques de pointe pour le traitement des documents, etc.

Sept ministères sont maintenant à différentes étapes de mise en oeuvre des modifications recommandées. La Commission de la Fonction publique leur fournit une aide plus ou moins importante selon les besoins exprimés par les ministères.

### Accélération du programme

La Commission de la Fonction publique a conçu une stratégie de communication destinée à susciter dans les ministères un intérêt pour l'examen de leurs pratiques existantes et l'échange des observations, idées et solutions qui ont donné des résultats positifs.

Par conséquent, certains ministères (Affaires indiennes et du Nord, Environnement Canada, Archives publiques et Transports Canada) ont décidé d'entreprendre l'examen de leur système de dotation sans l'aide à plein temps de la Commission de la Fonction publique. Ces initiatives permettront à la Commission de la Fonction publique de diffuser les répercussions qu'aura le projet de réforme administrative dans toute la fonction publique plus tôt que prévu.

La Commission de la Fonction publique continuera de distribuer à tous les ministères les solutions recommandées concernant les problèmes relevés dans chaque ministère examiné. Plusieurs des solutions mentionnées dans les rapports antérieurs ont déjà été mises en oeuvre dans certains ministères qui n'ont pas officiellement entrepris un projet de réforme. Les résultats concrets de cette mise en oeuvre seront révélés à la Commission de la Fonction publique une fois que les données ont été recueillies par le système de contrôle de la dotation au cours d'une période suffisamment longue pour permettre une analyse valide.

Outre le Manuel des méthodes et des idées qui a été distribué aux ministères l'année dernière, la Commission de la Fonction publique a conçu et élaboré une séance d'information et de formation destinée à aider les ministères à effectuer les changements recommandés lors des projets de réforme administrative. Elle encouragera activement tous les ministères à participer à ces séances.

### Évaluation des résultats

La Commission de la Fonction publique établira d'ici le 30 juin 1987 un cadre général pour l'évaluation des résultats de la réforme administrative.

Des plans d'évaluation spécifiques sont en cours d'élaboration dans chacun des ministères et sont censés commencer à l'automne de 1987.



Un plan d'évaluation des changements faits à la Commission suite à l'examen interne sera élaboré d'ici le 30 septembre 1987.

La Commission de la Fonction publique rendra compte de l'évaluation des initiatives d'examen interne et des initiatives ministérielles dans son rapport du 31 mars 1988.

### **Conclusion**

La Commission de la Fonction publique croit que l'approche utilisée pour la réforme administrative permettra certainement de faire des changements à long terme qui amélioreront l'efficacité et l'efficacité du processus de dotation. En fait, nous avons reçu une rétroaction très positive de la part des gestionnaires dans les ministères participants qui ont déjà constaté un changement dans le type de services qu'ils reçoivent des conseillers du personnel et dans les attitudes générales à l'égard de la dotation. Cette rétroaction initiale se fonde sur les perceptions et les contacts récents des gestionnaires; cependant, la Commission de la Fonction publique effectuera l'année prochaine une analyse quantitative des activités de dotation afin de mesurer le degré de progrès. La Commission de la Fonction publique se promet de vous fournir un rapport provisoire en mars 1988.

**RAPPORT PROVISOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS****VÉRIFICATION DE LA DOTATION****1. Clarification du mandat**

Comme il a été mentionné dans notre rapport du 30 septembre 1986 au Comité, la Commission a clarifié dans sa nouvelle politique datée du 29 septembre 1986 son mandat en matière de vérification de la dotation. La politique précise les rôles, les responsabilités, la portée et les objectifs des vérifications de la dotation exécutées par la Direction générale de la vérification.

En outre, la Commission et le Conseil du Trésor ont révisé l'entente régissant les vérifications effectuées par la Commission pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor. La nouvelle entente entre la Commission de la Fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de vérification du personnel, datée du 17 septembre 1986, énumère expressément les politiques, les procédures et les systèmes à vérifier. Des modalités ont été mises en place pour permettre au comité directeur, composé de la présidente de la Commission de la Fonction publique et du secrétaire du Conseil du Trésor, de superviser l'examen régulier de l'activité de vérification, y compris des objectifs de la vérification et des questions et systèmes particuliers à vérifier.

Finalement, en raison de la préoccupation exprimée par le Vérificateur général, la description de l'activité du Programme de vérification dans la partie III du Budget principal des dépenses a été modifiée pour refléter plus exactement le mandat de la Commission.

**2. Documentation concernant les procédures**

Une politique révisée et des instructions détaillées en matière de gestion de projets ont été émises le 1<sup>er</sup> avril 1986. Cette politique définit le cadre et les mécanismes de responsabilité de la gestion des vérifications. Elle établit plus particulièrement les besoins en matière de rapports et de renseignements pendant tout le processus de vérification. La politique et les instructions seront modifiées au besoin.

Un manuel des opérations de vérification est en cours d'élaboration et ce dernier décrira le processus, les méthodes et les instruments de travail applicables à chaque phase de la vérification. Il précisera les normes de préparation et de planification des vérifications, d'établissement des programmes et de rédaction des rapports de vérification et clarifiera les responsabilités d'examen et de contrôle à chaque niveau de supervision. Un "examen interne" complémentaire de contrôle de la qualité sera également effectué dans le cadre de la surveillance et de l'évaluation du processus de vérification pour s'assurer qu'il fonctionne comme prévu. La publication du manuel est attendue pour l'automne 1987. La politique sur les documents de travail sera révisée en vue d'être incorporée au manuel.

Les lignes directrices de vérification ont été réexaminées et un nouveau guide de vérification de la classification a été élaboré et envoyé au Vérificateur général pour examen. L'élaboration du guide de la vérification de la formation devra s'achever au plus tard le 30 avril 1987 et celle du guide de la vérification de la planification des ressources humaines en octobre 1987. Ces guides ont été élaborés conformément à la politique de vérification de la Commission de la Fonction publique et à l'entente de vérification du personnel conclue entre la Commission de la Fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

### **3. Formation des vérificateurs**

Pour l'exercice 1986-1987, la Direction générale de la vérification a intégré la détermination des besoins de formation au processus d'évaluation et d'examen du rendement de l'employé. Cela lui a permis ainsi d'élaborer son plan de formation courant, dont un exemplaire a été envoyé au Vérificateur général. Toutes les activités de formation prévues pour l'exercice 1986-1987 ont eu lieu. Elles seront répétées pendant l'exercice 1987-1988 afin de tenir les vérificateurs au courant des dernières notions et techniques de vérification.

### **4. Consultation du Vérificateur général**

Des consultations avec le Bureau du Vérificateur général ont eu lieu régulièrement et continueront pendant toute la période de mise en oeuvre. Jusqu'à présent, elles prennent la forme de discussions concernant la politique de la Direction générale de la vérification, l'entente conclue entre la Commission de la Fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de vérification du personnel, la formulation du mandat de la Commission dans la partie III du Budget principal des dépenses, le plan de formation de 1986-1987 de la Direction générale de la vérification et le Guide de vérification de la classification.

---

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, April 9, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;  
R. Buskard, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of Transport:*

R.M. Withers, Deputy Minister;  
C. Lafrance, Assistant Deputy Minister, Aviation.

*From the Treasury Board Secretariat:*

Gérard Veilleux, Secretary of the Treasury Board;  
David McEachran, Acting Deputy Secretary,  
Administrative Policy Branch;  
Jean-Guy Haché, Acting Director, Planning and  
Evaluation Administrative Policy Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 9 avril 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;  
R. Buskard, directeur principal, Direction générale des  
opérations de vérification.

*Du ministère des Transports:*

R.M. Withers, sous-ministre;  
C. Lafrance, sous-ministre adjoint, Aviation.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor;  
David McEachran, sous-secrétaire intérimaire,  
Direction de la politique administrative;  
Jean-Guy Haché, directeur intérimaire, Planification et  
évaluation, Direction de la politique administrative.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Tuesday, April 28, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 17

Le mardi 28 avril 1987

Présidente: Aileen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

---

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 8—  
Department of Agriculture

---

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 8—ministère de l'Agriculture

---

WITNESSES:

(See back cover)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 28, 1987

(26)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:11 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Aideen Nicholson, Alan Redway and Anthony Roman.

*Acting Members present:* Bill Attewell for Jean-Guy Guilbault and Robert Layton for Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General. *From the Department of Agriculture:* Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister; A.O. Olson, Assistant Deputy Minister, Research Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 8—Department of Agriculture of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statements of Kenneth M. Dye and Jean-Jacques Noreau were deemed to have been read.

Jean-Jacques Noreau made additional remarks.

The witnesses answered questions.

At 11:47 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 AVRIL 1987

(26)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics s'est réuni ce jour à 10 h 11 en la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Aideen Nicholson, Alan Redway et Anthony Roman.

*Membres suppléants présents:* Bill Attewell remplaçant Jean-Guy Guilbault; Robert Layton remplaçant Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, vérificateur général. Du ministère de l'Agriculture: Jean-Jacques Noreau, sous-ministre; A.O. Olson, sous-ministre adjoint, Recherche.

Conformément au mandat permanent qu'il tient du Règlement permanent provisoire de la Chambre des communes, le Comité procède à l'examen du chapitre 8, ministère de l'Agriculture, du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1986.

Kenneth M. Dye et Jean-Jacques Noreau sont réputés avoir fait leur déclaration liminaire.

Jean-Jacques Noreau ajoute quelques observations.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 47, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvel ordre.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas



**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, April 28, 1987

• 1011

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. The committee is commencing consideration of chapter 8, Department of Agriculture, of the 1986 Report of the Auditor General.

From the Office of the Auditor General, we are pleased to welcome Mr. Kenneth Dye, Auditor General, and from the Department of Agriculture, Mr. Noreau, Deputy Minister. The opening statements have been distributed and will be taken as read.

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye, F.C.A. (Auditor General of Canada):** Our audit of the Department of Agriculture is being conducted in three phases. In 1986 we reported on our examination of significant aspects of the Agri-Food Program, excluding the Food Production and Inspection Branch. In 1987 we will examine financial management and control within the Department, and finally in 1988, we will audit the Canadian Forestry Service and the Agricultural Regulation and Inspection Services.

We audited the Agri-Food Program at a very difficult time for many farmers. The economic trends that have progressively depressed major sectors of the agricultural industry since 1981 are not expected to change significantly in the medium term. Realized net farm incomes, influenced primarily by substantially lower grain prices, are predicted to continue declining through 1990.

In this environment, the federal farm income protection programs have become increasingly significant to the net cashflow of many farmers. We were concerned throughout the audit, and are concerned today, that the largest income protection programs are not carefully planned or funded to ensure that adequate reserves are built up to assist farmers at times of great need.

It is clear that, given the present fiscal constraints, the Department has to plan and manage its own resources better so that all available funds are channelled where they are most needed. Specifically, we observed that:

(a) Branches see themselves as independent units rather than as contributing parts of an overall long-term strategy. As a result, important linkages between programs are missing.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 28 avril 1987

**La présidente:** La séance est ouverte. Le Comité entreprend l'étude du chapitre 8, ministère de l'Agriculture, du Rapport du vérificateur général pour 1986.

Nous recevons M. Kenneth Dye, vérificateur général, et également, du ministère de l'Agriculture, M. Noreau, sous-ministre. Les déclarations d'ouverture ont été distribuées et seront considérées comme ayant été lues.

**Commentaire d'introduction du Vérificateur Général du Canada, M. Kenneth M. Dye:** Notre vérification du ministère de l'Agriculture se déroule en trois phases. Nous avons communiqué en 1986 les résultats de notre examen d'aspects importants du programme agro-alimentaire, examen qui ne touchait toutefois pas la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments. En 1987, nous examinerons la gestion et le contrôle financiers au sein du ministère et, en 1988, dernière étape, nous vérifierons le Service canadien des forêts ainsi que les services de réglementation et d'inspection du ministère.

Notre vérification du programme agro-alimentaire s'est située à une époque où la situation était très difficile pour plusieurs agriculteurs. On ne prévoit pas que les tendances économiques qui, depuis 1981, ont entraîné l'affaiblissement progressif de grands secteurs de l'industrie agricole puissent, à moyen terme, connaître un redressement important. Il semble, selon les prévisions, que les revenus agricoles nets continueront de diminuer jusqu'en 1990 à cause surtout de baisses sensibles du prix des grains.

Dans ce contexte, les programmes de protection du revenu des agriculteurs ont acquis une importance de plus en plus grande pour le mouvement net de la trésorerie de plusieurs agriculteurs. Au cours de nos travaux de vérification, nous avons été préoccupés et nous le sommes encore aujourd'hui du fait que les plus importants programmes de protection des revenus ne sont pas planifiés ou financés de façon prudente afin de garantir la constitution de réserves suffisantes pour venir en aide aux agriculteurs dans les années difficiles.

Il est évident, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, que le ministère se doit de mieux planifier et de mieux gérer ses ressources afin que tous les fonds utilisables puissent être canalisés vers les secteurs qui en ont le plus besoin. Nous avons plus particulièrement remarqué au cours de notre vérification que:

a) les directions générales semblent se considérer comme des unités indépendantes plutôt que comme des éléments d'un tout désireux de réaliser de concert une stratégie globale à long terme, d'où l'absence de certains liens importants entre programmes.

## [Texte]

For example, if a stabilization payment for a particular commodity does not take into consideration payments made under other programs such as crop insurance—or if research, whether economic or biological, is not directed toward commodities needing frequent support payments—the opportunities to improve these programs may be missed.

(b) The Department reacts to immediate pressures and concentrates on specific problems as they arise. This is because the strategic planning for the delivery of its programs is weak. Also, we noted that there were unclear program goals and poor documentation of the principles, policies and operating procedures to achieve them.

We appreciate that world-wide agricultural market instability, declining prices for many commodities and natural hazards such as back-to-back droughts in part of Western Canada in 1984 and 1985, make setting long-range goals more difficult. But if this is not done there is less assurance that funds are being devoted where they will do the most long-term good—for example, maintaining a particular farm structure or analysing the trade-offs for stabilizing the price of various commodities. And there is also the danger that, in the absence of long-term objectives, the Department will more and more become a hostage to day-to-day concerns.

We are aware that all Ministers of Agriculture, federal and provincial, have recently signed a National Agriculture Strategy, that federal-provincial working groups are proposing new direction and that the Department has recently reorganized. The Department may wish to outline to your committee how, in light of these developments, it plans to deal with the concerns we have noted.

Paragraphs 8.60, 8.63, 8.67 and 8.80 discuss the need for better information on trends, a more thorough analysis of the financial implications of new legislation (Western Grain Stabilization Act - WGS), levy rates that are more responsive to future funding requirements, crop insurance premium rates to better reflect all the risks and reserves necessary and a better analytical capability to predict future events. The Department may wish to specify to your committee the procedures it has established to deal with these matters to ensure that future farmers are not penalized for deficiencies in the current funding mechanisms for these programs.

## [Traduction]

Par exemple, si un paiement de stabilisation pour une denrée particulière est fait sans que l'on ait tenu compte des paiements effectués en vertu d'autres programmes, par exemple celui de l'assurance-récolte—ou si les recherches, que ce soit dans les domaines économique ou biologique, ne sont pas axées sur des denrées dont la production exige de fréquents paiements de soutien—l'on pourrait risquer de rater l'occasion d'améliorer ces programmes.

b) Le ministère réagit aux pressions immédiates et il se penche sur des problèmes précis au fur et à mesure que ces derniers se présentent. Cet état de choses est attribuable à la faiblesse de la planification stratégique pour la réalisation des programmes. Nous avons également relevé le fait que les buts des programmes manquaient de précision et que la documentation sur les principes, les politiques et les procédés opérationnels établis pour réaliser les buts était faible.

Nous savons que l'instabilité, dans le monde, des marchés agricoles, que la baisse des prix de plusieurs denrées et que les fléaux naturels comme les sécheresses successives qu'ont connues certaines régions de l'Ouest canadien, en 1984 et 1985, rendent encore plus difficile la formulation de buts à long terme. Néanmoins, si cela n'est pas fait, on a encore moins de certitude que les fonds sont investis là où, à long terme, on en tirera le meilleur profit, qu'il s'agisse du maintien d'une structure agricole particulière ou de l'analyse des compromis dans le cadre d'un programme de stabilisation des prix de diverses denrées. Il y a également danger que le ministère, s'il ne s'est pas doté d'objectifs à long terme, se voit de plus en plus confiné à la recherche de solutions aux problèmes quotidiens.

Nous savons que tous les ministres de l'Agriculture des administrations provinciales et de l'administration fédérale ont récemment signé le texte d'une «stratégie agricole nationale», que des groupes d'études mixtes fédéraux-provinciaux proposent de nouvelles orientations et qu'il y a eu récemment restructuration du ministère fédéral de l'Agriculture. Ce dernier souhaiterait peut-être décrire aux membres de votre Comité comment il entend s'y prendre, compte tenu des faits susmentionnés, pour résoudre les problèmes que nous avons relevés.

Les paragraphes 8.60, 8.63, 8.67 et 8.80 traitent de la nécessité pour le ministère d'être mieux renseigné sur les tendances du milieu, de faire une analyse plus approfondie des répercussions financières des nouvelles lois (par exemple, dans le cas de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest), d'utiliser des taux de prélèvement qui tiennent davantage compte des besoins futurs de financement, de fixer des taux de primes pour les programmes d'assurance-récolte qui tiendraient mieux compte de tous les risques à couvrir et des réserves nécessaires à constituer, et de se doter de meilleurs systèmes d'analyse pour être en mesure de prédire les événements. Le ministère voudrait peut-être préciser, à l'intention des membres de votre Comité, les procédés qu'il a établis pour résoudre ces questions et faire en sorte que les agriculteurs de demain ne soient pas victimes des

[Text]

We noted instances of an apparent lack of due regard for economy. Errors or incomplete analysis resulted in commodity support overpayments of \$4.2 million over six years; the Department paid \$405,000 more than the appraised value in acquiring land for a new agricultural research site, and its renewal of a lease cost \$315,000 more than necessary. The Prairie Farm Rehabilitation Administration could reduce pasture management costs and improve operational efficiency.

We were also concerned about the lack of evidence of information provided to the Minister to help him make significant decisions. This includes limited analysis of the financial effects of modifications to the payment formula contained in the Western Grain Stabilization Act, the delay in highlighting the rising federal share of WGSAs costs and crop insurance plans, and discretion exercised by officials that resulted in \$185 million more being disbursed than may otherwise have been required for the 1984-85 crop year.

Improved accountability to Parliament could be achieved by reporting, for example, the level of commodity support in comparison to the significance of the commodity, the actuarial soundness of plans in respect of crop insurance and the Western Grain Stabilization Administration, the measure of fair return to producers, and the total federal expenditures for agriculture. The Department's present inability to inform Parliament better may be, in part, because it has not yet developed meaningful goals and performance indicators. The Department may wish to inform your committee of progress in this regard.

Finally, we are concerned that the Department demonstrated a lack of urgency in dealing with the recommendations made in our 1982 report. Our earlier recommendations dealt with serious issues such as the management of research operations, human resource planning and the storage and disposal of toxic wastes and hazardous materials. The Department may wish to inform your committee how it proposes to deal with these fundamental issues.

**Statement by Mr. Jean-Jacques Noreau (Deputy Minister, Department of Agriculture):** I am appearing before this Committee to report on how Agriculture Canada has—and is—responding to recommendations in the Auditor General's report, chapter 8.

[Translation]

lacunes des mécanismes actuels de financement de ces programmes.

Nous avons relevé des cas où il semble que l'on ne se soit pas dûment soucié de l'économie. Des erreurs ou des analyses incomplètes ont engendré des paiements de soutien en trop de 4,2 millions de dollars sur une période de six ans. Le ministère a payé, pour un terrain qu'il a acheté pour construire un nouveau centre de recherches agricoles, 405,000\$ en sus de sa valeur estimative. Il a également renouvelé un bail qui a coûté 315,000\$ de plus que nécessaire. L'Administration du rétablissement agricole des Prairies pourrait réduire les coûts de gestion des pâturages et accroître l'efficacité opérationnelle.

Nous nous sommes inquiétés du manque de preuves que l'on ait fourni au ministre toute l'information dont il avait besoin pour prendre des décisions importantes. Cela comprend des analyses restreintes des répercussions financières des modifications apportées à la formule de calcul des paiements que présente la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, le retard à signaler la croissance, pour ce dernier programme de stabilisation et les régimes d'assurance-récolte, de la fraction des coûts que doit assumer le gouvernement fédéral, et le versement, à cause du pouvoir discrétionnaire laissé à certains fonctionnaires de 185 millions de dollars de plus qu'il n'était nécessaire pour l'année-récolte 1984-1985.

Il serait possible de mieux rendre compte au Parlement de l'utilisation des ressources en présentant, par exemple, le niveau de soutien octroyé pour des produits par rapport à l'importance de ces derniers, la solidité actuarielle des régimes d'assurance-récolte et du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, le calcul d'un juste rendement pour les producteurs et un tableau de l'ensemble des dépenses fédérales en agriculture. L'incapacité actuelle du ministère à mieux renseigner le Parlement pourrait découler, en partie du moins, du fait qu'il ne s'est pas encore donné de buts précis et des indicateurs de rendement. Le ministère désirerait peut-être vous renseigner sur les progrès qu'il a accomplis dans ces domaines.

Nous soulignons, pour terminer, le peu d'empressement que le ministère a mis à donner suite aux recommandations que présentait notre Rapport de 1982. Ces dernières portaient sur des questions importantes comme la gestion des activités de recherche, la planification des ressources humaines ainsi que l'entreposage et l'élimination des déchets toxiques et des matières dangereuses. Le ministère désirerait peut-être indiquer aux membres de votre Comité la manière dont il entend procéder pour régler ces questions fondamentales.

**Allocution préliminaire prononcée par M. Jean-Jacques Noreau (sous-ministre de l'Agriculture):** Je me présente devant ce Comité pour vous faire rapport sur les mesures qu'Agriculture Canada a prises et continue de prendre pour faire suite aux recommandations du vérificateur général figurant au chapitre 8 de son rapport.



*[Texte]*

I want it to be clear that the department welcomes the work of the Auditor General. It keeps us on our toes and helps us to strive for better performance.

Agriculture Canada is not perfect. We are a large department—well over 12,000 employees, with research establishments, hundreds of programs, and inspectors and other staff from one end of the country to the other.

From time to time, there are bound to be inefficiencies and problem areas. The Auditor General's report has highlighted some problems. We're trying to correct them.

I came to the department from a central agency, Treasury Board. Very quickly I recognized that Agriculture Canada had reserves of strength—strong programs and talented people with many years of productive experience in the department.

The Auditor General has noted some of these same assets. I am working now to tap our strengths, and his report has been helpful in this regard.

Realignment. One important step we have taken within the department has been to pull together a more closely-knit team. This realignment is in keeping with the Auditor General's observations that the links between programs and between branches was sometimes weak, and that the department needed a stronger overall strategic direction.

Recently, we formed a new Grains and Oilseeds Branch, which groups together our resources in this vital area.

We strengthened our agricultural development activities by putting programs that support domestic marketing under the same umbrella as our regional development initiatives. This achieves a more co-ordinated approach to agricultural development.

In addition, we grouped our analytical resources on farm finance with our financial assistance programs—such as crop insurance and stabilization—under a new Policy Branch. This enables us to take a more cohesive approach to the farm income issue, which we regard as a very high priority.

These personnel and structural changes, in themselves, do not meet every suggestion of the Auditor General, but they do go a very long way. We are taking other steps, as well.

I should also mention at this time the National Agriculture Strategy—which was unanimously endorsed by the provinces and the federal government last November. With this document, we are now able to paint a clearer picture of where we are going, and what we must do to get there.

*[Traduction]*

Je peux vous assurer que le ministère accueille favorablement le travail du vérificateur général. Cela nous oblige à rester vigilants et nous incite à fournir un meilleur rendement.

Agriculture Canada n'est pas parfait. Notre ministère est vaste et compte plus de 12,000 employés. Il s'occupe d'établissements de recherches, de centaines de programmes, d'inspection et d'autres tâches à l'échelle du pays.

Il est inévitable que, de temps à autre, nous manquions d'efficacité et éprouvions des difficultés dans certains domaines. Dans son rapport, le vérificateur général a mis en évidence certains de ces problèmes et nous nous appliquons à les corriger.

Avant de venir au ministère, je travaillais dans un organisme central, le Conseil du Trésor. Très rapidement, je me suis aperçu qu'Agriculture Canada avait de grandes capacités, de bons programmes et des personnes talentueuses comptant de nombreuses années d'expérience productive au sein du ministère.

Le vérificateur général a également noté certains de ces points forts. Je travaille actuellement à exploiter nos ressources et son rapport m'est d'une grande utilité.

Restructuration: Nous avons franchi une étape importante au ministère en constituant une équipe plus étroitement unie. Nous avons effectué ce remaniement après que le vérificateur général eut constaté que les liens entre les programmes et entre les directions générales étaient souvent limités et que le ministère avait besoin d'une meilleure direction stratégique globale.

Dernièrement, nous avons créé la Direction générale des céréales et des oléagineux, qui rassemble nos ressources dans ce domaine vital.

Nous avons renforcé nos activités de développement agricole en regroupant les programmes de soutien de la commercialisation intérieure et nos projets de développement régional. Nous abordons ainsi de façon plus coordonnée la question du développement agricole.

En outre, nous avons regroupé nos ressources analytiques sur les finances agricoles avec nos programmes d'aide financière, comme l'assurance-récolte et la stabilisation du revenu, sous la nouvelle Direction générale des politiques. Nous pouvons ainsi aborder de façon plus harmonieuse la question du revenu agricole, que nous considérons comme prioritaire.

En elles-mêmes, ces modifications au sein du personnel et de la structure ne répondent pas à toutes les suggestions du vérificateur général. Elles apportent toutefois de très nettes améliorations, auxquelles d'autres mesures viendront bientôt s'ajouter.

Je devrais également mentionner ici la stratégie agricole nationale, qui a été adoptée à l'unanimité par les provinces et le gouvernement fédéral en novembre dernier. Grâce à ce document, nous sommes maintenant en mesure d'établir plus nettement nos objectifs et la façon dont nous allons les atteindre.



*[Text]*

In addition, the department is in the process of bringing together all the players in the agriculture industry under six commodity groups. These are grains and oilseeds, poultry, horticulture, special crops, red meat and dairy. Teams comprised of public and private sector people are now consulting with the provinces and industry to create long-term development plans for each of these six commodity groups.

Our intention at Agriculture Canada is to allocate our resources in support of these plans.

Now, let me give you examples of how we have responded to other specific recommendations in the report.

Research. Steps were being taken within the Research Branch prior to the report, and this process continues.

There has been a restructuring of senior management within the Branch, including a new Assistant Deputy Minister, who is from Alberta. He is now finalizing a comprehensive, commodity-specific strategy for research and technology transfer in Canada. This is in keeping with the commodity plans I mentioned earlier.

The effective development of this strategy hinges on full consultations with provincial research branches and the private sector. These began some time ago, and our new ADM has begun bilateral discussions with his provincial counterparts.

We hope to submit an initial research plan to the conference of federal and provincial Ministers of Agriculture in July. If it is approved, we can begin developing a more detailed strategy encompassing all Canadian research agencies.

This should help each agency to define its role and responsibilities. . . and to ensure a strong, united effort by all players on the research scene.

Toxic Waste. The Auditor General's report raised concern about Agriculture Canada's storage, handling and disposal of dangerous substances.

I fully recognize that this is a complex area involving a number of departments and agencies. It is a priority, and that is why I turned my attention to the matter as soon as I became Deputy Minister. I issued guidelines on dangerous substances which clearly specified the lines of responsibility.

I can report to you today that 85% of the facilities involved have taken action on my guidelines; 95% of workplace safety committees or safety representatives are in place; 65% of facilities have an inventory of their toxic chemicals; 88% of them have labelled their toxic

*[Translation]*

De plus, le Ministère est en voie d'adopter pour tous les intervenants du secteur agricole une répartition en six groupes de denrées, soit les céréales et les oléagineux, la volaille, l'horticulture, les cultures spéciales, les viandes rouges et les produits laitiers. Des équipes composées de représentants des secteurs public et privé consultent actuellement les provinces et le secteur agricole afin de créer des plans de développement à long terme pour chacun des six groupes.

Agriculture Canada a l'intention d'affecter ses ressources de façon à appuyer ces plans.

J'aimerais maintenant vous donner des exemples des mesures que nous avons prises pour faire suite à d'autres recommandations précises formulées dans le rapport.

Recherche: La Direction générale avait entrepris des mesures avant la publication du rapport et continue de prendre des dispositions pour améliorer sa performance.

Il y a eu une restructuration de la Direction générale à l'échelon des cadres supérieurs. Mentionnons la venue d'un nouveau sous-ministre adjoint de l'Alberta, qui met actuellement la dernière main à une stratégie globale par denrée pour la recherche et le transfert de la technologie au Canada, conformément aux plans susmentionnés.

L'élaboration efficace de cette stratégie repose sur des consultations complètes avec les directions provinciales de la recherche et le secteur privé. Ces consultations ont été amorcées il y a quelque temps et notre nouveau sous-ministre adjoint a entrepris des discussions bilatérales avec ses homologues provinciaux.

Nous espérons soumettre un premier plan de recherches à la conférence fédérale-provinciale des ministres de l'Agriculture en juillet. Si le plan est approuvé, nous pourrions commencer à mettre au point une stratégie plus détaillée qui englobe tous les organismes de recherche canadiens.

Cette stratégie devrait aider chaque organisme à définir son rôle et ses responsabilités, et à assurer une contribution considérable et unifiée de tous les intervenants dans le domaine de la recherche.

Déchets toxiques: Dans son rapport, le vérificateur a soulevé la question de l'entreposage, de la manutention et de l'élimination des matières dangereuses par Agriculture Canada.

Je me rends pleinement compte qu'il s'agit d'un domaine complexe où interviennent un grand nombre de ministères et d'organismes. C'est un sujet prioritaire et c'est la raison pour laquelle j'y ai accordé mon attention dès que je suis devenu sous-ministre. J'ai émis, en ce qui concerne les substances dangereuses, des recommandations qui délimitent clairement nos responsabilités.

Je peux vous signaler aujourd'hui que 85 p. 100 des installations concernées ont pris des mesures par suite de mes recommandations; 95 p. 100 des comités de la santé et de la sécurité au travail ou des représentants de ces comités sont en place; 65 p. 100 des établissements

## [Texte]

chemicals; and 70% will have local procedures in place by June.

It is good progress, and in coming months I intend to achieve 100% compliance in all of these areas.

Dairy Policy Accountability. The Auditor General's Report recommended improved accountability between the Agricultural Stabilization Board and the Canadian Dairy Commission.

In response, a Memorandum of Understanding was drawn up which outlines new administrative features. It clarifies responsibility and accountability for the funds provided to the CDC by the Board. It also ensures that funds are spent only as Parliament prescribes.

Crop Insurance. The Auditor General made several recommendations in the crop insurance area, and we are acting on them.

Our Crop Insurance Division is now working closely with the Department of Insurance to improve the basis on which rates are set. This means more clearly defining what constitutes a self-sustaining plan, making provision for adequate reserve funds, and negotiating all changes with the provinces.

In addition—as part of our follow-up work on the National Agriculture Strategy—federal and provincial officials have been working to make improvements in the federal-provincial crop insurance scheme.

Conclusion. I have given you just a brief overview of the steps Agriculture Canada is taking to serve the farm industry more effectively and efficiently, and to make improvements based on the Auditor General's recommendations.

We are also responding to his recommendations concerning, among other things:

- (a) Farm Income Services;
- (b) the Prairie Farm Rehabilitation Administration;
- (c) improving coverage for farmers hit by drought;
- (d) reviewing the Western Grain Stabilization Act;
- (e) improving our marketing efforts; and,
- (f) clarifying the conditions under which the Agricultural Products Board can extend financial assistance.

In closing, I say again that Agriculture Canada welcomes the opportunity to report to this committee, and to put on the public record the progress we have made on the Auditor General's recommendations.

## [Traduction]

possèdent un répertoire de leurs produits chimiques toxiques; 88 p. 100 d'entre eux ont étiqueté leurs produits chimiques toxiques tandis que 70 p. 100 auront établi d'ici juin la procédure à suivre dans leurs locaux.

Nous avons réalisé beaucoup de progrès et, au cours des prochains mois, nous avons l'intention d'atteindre 100 p. 100 de conformité dans tous ces domaines.

Imputabilité de la politique laitière: Dans son rapport, le vérificateur général a recommandé d'améliorer l'imputabilité entre l'Office de stabilisation des prix agricoles et la Commission canadienne du lait.

A cet égard, nous avons rédigé un protocole d'entente qui souligne de nouvelles méthodes administratives. Ce protocole clarifie les responsabilités et l'imputabilité pour les fonds fournis à la Commission canadienne du lait par l'Office. En outre, il garantit que les fonds sont uniquement dépensés selon les prescriptions du Parlement.

Assurance-récolte: Le vérificateur général a présenté plusieurs recommandations au sujet de l'assurance-santé et nous prenons des mesures en conséquence.

La Division de l'assurance-récolte travaille actuellement en étroite collaboration avec le département des assurances pour améliorer la base de fixation des taux. En d'autres mots, nous tentons de définir plus clairement ce qui constitue un régime d'assurance financièrement autonome, de prendre des dispositions pour prévoir des fonds de réserve suffisants et de négocier tous les changements avec les provinces.

Par ailleurs, dans le cadre de notre travail de suivi sur la stratégie agricole nationale, des agents fédéraux et provinciaux ont travaillé à apporter des améliorations au plan fédéral-provincial d'assurance-récolte.

Conclusion: Je ne vous ai donné qu'un bref aperçu des dispositions prises par Agriculture Canada pour desservir le secteur agricole de façon plus efficace et apporter des améliorations inspirées par les recommandations du vérificateur général.

Nous prenons également des mesures pour faire suite à ses recommandations concernant, entre autres:

- a) les Services de revenu agricole;
- b) l'Administration du rétablissement agricole des Prairies;
- c) l'amélioration de la protection des agriculteurs victimes de la sécheresse;
- d) l'examen de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest;
- e) l'amélioration de nos efforts de commercialisation et
- f) la clarification des conditions en vertu desquelles l'Office des produits agricoles peut augmenter son aide financière.

Pour terminer, j'aimerais ajouter qu'Agriculture Canada est heureux d'avoir l'occasion de faire rapport à ce Comité et de rendre public le progrès que nous avons réalisé par suite des recommandations du vérificateur général.

*[Text]*

Responding to his report has been a useful process, and I assure you that it is very much an ongoing process.

I have every confidence in Agriculture Canada's programs and staff. I also have confidence that the changes we are undertaking will make us even better able to serve Canadian farmers.

**The Chairman:** I would like to ask Mr. Dye and Mr. Noreau if they wish to make some additional remarks before we start.

**Mr. Dye:** Madam Chair, perhaps I could introduce Paul Ward, the Assistant Auditor General responsible for a number of departments, including agriculture; and Henry De Souza, who is responsible for the agricultural audit.

**Mr. Noreau:** Madam Chairman, I would also like to introduce Mr. Frank Claydon, Assistant Deputy Minister of Policy in the Department of Agriculture. And, with your permission, I would like to make a few comments in addition to the ones that have been tabled.

The progress report we have tabled demonstrates that the department has a bit of a sense of urgency and commitment to implement the recommendations of the Auditor General. Agriculture, as you know, is a dynamic and rapidly changing sector these days. The picture today is very different from the one a decade ago or even a year ago, and there are many reasons for that. The most important one is that markets for our farm products, particularly international markets, are changing.

A series of influences have combined to create a highly competitive and perhaps distorted world trading environment. These factors are seriously affecting Canada's agriculture industry, the lives of farmers, the Department of Agriculture and the government, which has had to come up with a number of new and special programs in recent months to provide assistance to farmers in difficulty.

Changes in the farm sector have created an unprecedented requirement for change and adaptation at Agriculture Canada. There is always a danger that our department, as was pointed out in the AG's report, could become a hostage to day-to-day events, but we are trying not to let that happen. Of course, there will always be a need to react to events, but the greater emphasis must be put on mid-term and longer-term planning.

La stratégie agricole nationale que nous avons élaborée constitue pour nous un cadre de travail important. Toutes les parties concernées, à savoir le gouvernement fédéral et les 10 provinces, ont apposé leur signature au bas du texte de la stratégie. Ces signatures ne veulent pas dire la fin d'un processus de consultation, mais plutôt un point de départ.

*[Translation]*

Les modifications entreprises à la suite de ce rapport se sont révélées extrêmement utiles et je peux vous assurer que nous entendons bien poursuivre dans cette voie.

J'ai toutes les raisons d'avoir confiance dans le personnel et les programmes d'Agriculture Canada. Je suis également persuadé que les changements que nous sommes en train d'apporter nous permettront de mieux servir les agriculteurs canadiens.

**La présidente:** Je vais demander à M. Dye et à M. Noreau s'ils ont des observations supplémentaires à nous faire.

**M. Dye:** Madame la présidente, peut-être pourrais-je vous présenter Paul Ward, vérificateur général adjoint, responsable d'un certain nombre de ministères, y compris celui de l'Agriculture; également, Henry De Souza, responsable de la vérification du ministère de l'Agriculture.

**M. Noreau:** Madame la présidente, je vous présente également M. Frank Claydon, sous-ministre adjoint, Direction générale des politiques, au ministère de l'Agriculture. Et, avec votre permission, j'aurais quelques observations à faire pour compléter ce qui a déjà été déposé.

Le rapport que nous avons déposé démontre que le ministère a tout à fait l'intention d'appliquer les recommandations du vérificateur général le plus rapidement possible. Comme vous le savez, l'agriculture est un secteur particulièrement dynamique à l'heure actuelle, un secteur qui évolue rapidement. La situation est très différente de ce qu'elle était il y a 10 ans, ou même il y a un an, et cela est dû à de nombreuses raisons. La plus importante étant que les marchés pour nos produits agricoles, en particulier les marchés internationaux, sont en train de changer.

Une série d'influences se sont combinées pour créer un environnement extrêmement concurrentiel, et probablement pour introduire certaines distorsions. Ces facteurs affectent directement l'industrie agricole, l'existence même des agriculteurs, le ministère de l'Agriculture et le gouvernement qui a mis sur pied récemment plusieurs programmes spéciaux nouveaux pour aider les agriculteurs en difficulté.

Les changements dans le secteur agricole ont exigé des changements sans précédent et forcé Agriculture Canada à s'adapter. Notre ministère, comme le vérificateur général l'a souligné, risque toujours de se laisser ligoter par les événements quotidiens, mais nous essayons d'éviter cela. Bien sûr, il sera toujours nécessaire de faire face aux événements, mais il faut insister surtout sur la planification à moyen et à long terme.

The National Agricultural Strategy that we have adopted is an important framework for us. All the players, the federal government and the 10 provinces, have already subscribed to this strategy. The final signing of the document is not the end of the consultation process, but rather a beginning.



**[Texte]**

Nous élaborons actuellement, avec les collègues provinciaux et les représentants de l'industrie agricole, des mesures de suivi concrètes et coordonnées de cette stratégie nationale.

Le travail s'effectue dans six domaines: la situation financière des agriculteurs qui est évidemment le problème le plus criant; la stabilisation des prix agricoles; l'aide aux victimes des désastres ou des calamités; la recherche et le transfert de technologie; la conservation des sols et de l'eau ainsi que la stimulation du commerce extérieur.

With provinces and industries, we are creating a series of partnerships involving all the players in agriculture. These partnerships keep us in touch with the agriculture and food industry. For example, the formula for the special Canadian Grains Program was worked out in very close consultation with the people affected. We at Agriculture Canada are not the only ones who must understand the changes occurring in the agricultural sector. You do as well and so do other political decision makers. That is why we have endeavoured to improve the quality and accuracy of the information we provide to parliamentarians.

• 1015

The operational planning framework paints a clear picture of our structure and activities. Part III of our main estimates now provides more information on the performance of our programs.

In closing, let me assure you that we at Agriculture Canada take the challenges pointed out by the Auditor General of Canada very seriously. We have made significant adjustments and we will keep working at it.

If it were the committee's wish, I would be pleased to make a further progress report, say at the end of the calendar year. It might even help me in the implementation of the changes we have started and which are reflected in this progress report. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Noreau. Mr. Redway has indicated he would like to open the questioning, but before I go to committee members I would like to make some general comments.

One of the ongoing frustrations of this committee is that we make recommendations, and the department comes back and says it will implement them, but three or four years later nothing has happened. By that time there is a new deputy minister and new people in all the senior positions, all who say they cannot speak for their predecessors but that they accept our recommendations and will implement them urgently. This is exactly where we are again this morning.

**[Traduction]**

In consultation with our provincial colleagues and representatives from the agricultural industry, we are preparing a set of concrete and co-ordinated follow-up measures to this national strategy.

We are working in six different fields: The financial situation of farmers, evidently the most glaring problem; agricultural prices stabilization; aid to the victims of disasters or hardship; research and technological transfers; soil and water conservation as well as incentives to external trade.

Avec les provinces et l'industrie, nous créons une série d'associations qui font appel à tous les protagonistes. Ces associations nous permettent de rester en contact avec les industries agricoles et alimentaires. Par exemple, la formule du Programme spécial pour les céréales canadiennes a été mise au point en étroite consultation avec les intéressés. À Agriculture Canada, nous ne sommes pas les seuls forcés de comprendre l'évolution du secteur agricole. Vous devez comprendre la situation également, tout comme d'autres décideurs du secteur politique. C'est la raison pour laquelle nous avons essayé d'améliorer la qualité et l'exactitude des informations que nous fournissons aux parlementaires.

Le cadre de planification opérationnelle donne une image très nette de notre structure et de nos activités. La partie III de notre Budget principal offre maintenant plus d'informations sur les réalisations de nos programmes.

En terminant, je me permets de vous assurer qu'à Agriculture Canada, nous prenons très au sérieux le défi qui nous a été lancé par le vérificateur général du Canada. Nous avons effectué des ajustements importants et nous continuerons à y travailler.

Si le Comité le souhaitait, je pourrais lui soumettre un nouveau rapport, par exemple à la fin de l'année civile. Cela pourrait peut-être même nous aider à appliquer les changements que nous avons entrepris et dont il est question dans ce rapport. Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Noreau. M. Redway m'a dit qu'il voulait commencer les questions mais, avant de céder la parole aux membres du Comité, j'ai des observations d'ordre général à formuler.

Il y a une chose qui est une source constante de frustrations pour ce Comité: nous faisons des recommandations, le ministère se présente devant nous et nous déclare qu'il appliquera ces recommandations, mais trois ou quatre ans plus tard, rien ne s'est produit. À ce moment-là, il y a un nouveau sous-ministre, tous les cadres du ministère ont changé, et tous prétendent qu'ils ne peuvent pas parler au nom de leurs prédécesseurs, mais qu'ils acceptent nos recommandations et qu'ils les appliqueront de toute urgence. Or, ce matin, nous nous retrouvons une fois de plus dans cette situation.



[Text]

We all appreciate, Mr. Noreau, that you are relatively new in the Department of Agriculture, because we have met you here when you were with the Treasury Board. But many of the recommendations the Auditor General made in his report last fall were identical with recommendations made in 1982, which were not acted on. I have here a report to the Standing Committee on Public Accounts respecting the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1982. It was received by this committee in 1983. Many of the things in it were very similar to the remarks in your opening statement and in the document you provided to the committee.

So while we certainly wish you well in making the improvements and we certainly accept your statement that you are prepared to deal with this as a matter of urgency, if the questioning should be a little testy from time to time this morning I hope you will understand that we have heard these assurances before and this time we really do want guarantees that they are going to happen.

One question that stands out in my mind is where the people with some evaluative bent in the Department of Agriculture have been all these years. Why were they not responding?

For instance, there is the issue raised by the Auditor General that the way in which the Prairie Farm Rehabilitation Administration grants functions makes it more attractive for farmers to dig shallow wells. They get more of their investment back; they are reimbursed for a higher proportion. But shallow wells are not useful in drought conditions. Now, this has been going on for a long long time.

Why were the staff at the Department of Agriculture not spotting this trend and not recommending changes to the act? Do you yet have a really well-developed system in place to evaluate programs and recommend changes when it becomes clear that changes are needed?

• 1020

**Mr. Noreau:** I will try to address your second question, Madam Chairman, and I would ask Mr. Hill to get into the specifics of the shallow wells, if you would agree with me.

Yes, in my estimation we do have a rather strong program evaluation and audit function that is, I believe, well staffed. In particular, a couple of weeks ago I reviewed a proposal to proceed to the evaluation of the Rural Water Development Program in PFRA, which will be a joint effort between the audit and evaluation team and the experts in PFRA themselves.

[Translation]

Monsieur Noreau, nous savons que vous êtes relativement nouveau au ministère de l'Agriculture car nous vous avons rencontré ici même lorsque vous étiez au Conseil du Trésor. Mais, dans le Rapport de l'automne du vérificateur général, il y a beaucoup de recommandations identiques à d'autres qui avaient été formulées en 1982 et qui n'avaient pas eu de suite. J'ai ici un rapport présenté au Comité permanent des comptes publics au sujet du Rapport du vérificateur général pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982. Ce comité l'a reçu en 1983. Beaucoup d'éléments de ce rapport ressemblent fortement à ce que vous avez dit dans votre déclaration d'ouverture et à ce qui figure dans le document que vous avez soumis au Comité.

Par conséquent, nous vous souhaitons beaucoup de succès dans vos améliorations, nous vous croyons quand vous dites que vous êtes prêts à agir avec une certaine urgence mais, si vous décelez un certain énervement dans les questions qui vous sont posées ce matin, j'espère que vous comprendrez que nous avons déjà entendu ce genre de choses et que, cette fois-ci, nous voulons être certains qu'elles seront faites.

Il y a une question que je me pose: les gens qui sont responsables de l'évaluation au ministère de l'Agriculture, où étaient-ils pendant toutes ces années? Pourquoi n'ont-ils pas réagi?

Par exemple, il y a la question soulevée par le vérificateur général au sujet du fonctionnement des subventions dans le cadre de l'administration du Programme de rétablissement agricole des Prairies qui encourage les agriculteurs à creuser des puits peu profonds. C'est un moyen pour eux de récupérer une proportion plus importante de leur investissement; on les rembourse dans une proportion plus importante. Cela dit, en cas de sécheresse, les puits peu profonds ne servent à rien. Or, c'est une situation qui dure depuis longtemps.

Où était le personnel du ministère de l'Agriculture pendant ce temps-là puisqu'il ne s'est pas aperçu de cette tendance et n'a pas recommandé de changements à la loi? Avez-vous déjà un système bien développé pour évaluer les programmes et recommander des changements lorsque ceux-ci s'avèrent nécessaires?

**M. Noreau:** Je vais essayer de répondre à votre deuxième question, madame la présidente, et je demanderai ensuite à M. Hill de vous donner des détails au sujet des puits peu profonds, si vous le voulez bien.

Effectivement, je considère que notre programme de vérification et d'évaluation est excellent et que ses responsables sont très compétents. En particulier, il y a deux semaines, j'ai étudié une proposition d'évaluation du Programme de développement de l'irrigation rurale qui relève de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies. Il s'agit d'un effort commun des équipes de vérification et d'évaluation et des experts du rétablissement agricole des Prairies.

[Texte]

I cannot predict at this point whether it would lead to recommendations to change the act, but I would be pleased to share with committee members and with you, Madam Chairman, the audit and evaluation plan we have. I chair the committee that is reviewing the reports and approving the work plans. I do not want to put words in the AG's staff mouth, but I think they would also agree that we have a pretty strong function.

Now, with respect to shallow wells themselves and the technological issues, if you would agree, I would ask Dr. Harry Hill to address it.

**The Chairman:** Yes, well perhaps that might come later because other members will have other specific questions.

I used that as an illustration because as I look at the Auditor General's report of 1982, to which there has been a very slow response, and the problems that are again identified in the current Auditor General's report, I am left asking where the internal auditors were. Where were the people who were evaluating personnel needs, research needs? Was anything at all going on within the department to evaluate what was being done, or were people merely doing and not really evaluating whether the needs had changed since 1935, for instance, when the Prairie Farm Rehabilitation Administration Act went in? Perhaps I have not seen it. Perhaps it is here, but I have not seen much evidence of ongoing evaluation.

**Mr. Noreau:** I think there have been quite a number of things going on as a follow-up to the 1982 recommendations. Perhaps they lacked a little bit of focus and visibility and articulation. In the research branch a number of initiatives have been taken with regard to human resource planning, with regard to operational planning, with regard to project selection criteria. I guess the only thing I can say is that this progress was perhaps not visible enough. I would agree that it could have been pursued with more vigour.

Another example is the whole question of the disposal of toxic waste. A whole series of measures has been taken—the creation of joint committees on occupational health and safety. I think the couple of missing links, which we have now acted upon since last spring, are to reaffirm the responsibility and the accountability of the establishment director for handling, following and establishing procedures to handle toxic chemicals; secondly to get a training course for research people on what to do with that; thirdly, and perhaps more importantly, to address the whole question of maintenance and renovation of buildings to provide for room or storage facilities for handling those chemicals.

So not to be unfair to the department, I think a number of things have been done, but they needed to be somehow

[Traduction]

Pour l'instant, je ne peux pas vous prédire que nous recommanderons de changer la loi, mais je me ferai un plaisir de vous soumettre, à vous et aux membres du Comité, madame la présidente, les plans de vérification et d'évaluation que nous possédons. Je suis président du comité qui révisé les rapports et approuve les plans de travail. Nous ne voulons pas faire dire au personnel du vérificateur général ce qu'ils ne veulent pas dire, mais ils reconnaîtront que, de ce point de vue-là, nous sommes bien organisés.

Quant aux puits peu profonds, et aux aspects technologiques de la question, si vous le voulez bien, je vais demander à M. Harry Hill de vous en parler.

**La présidente:** Très bien, mais peut-être plus tard, car d'autres députés ont des questions précises à poser.

Si j'ai pris cet exemple, c'est qu'en lisant le rapport du vérificateur général de 1982, rapport auquel le ministère a réagi très lentement, et les observations contenues dans le rapport actuel du vérificateur général, je suis forcé de me demander où les vérificateurs internes étaient pendant ce temps. Où étaient les gens chargés d'évaluer les besoins en matière de personnel, en matière de recherche? Est-ce qu'au ministère, quelqu'un a cherché à évaluer ce qui se faisait, ou bien les gens se contentaient-ils de faire quelque chose sans vraiment évaluer l'évolution des besoins depuis 1935, par exemple, date de l'adoption de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies. Peut-être cela m'a-t-il échappé, c'est peut-être ici, mais je n'ai pas vu beaucoup de traces d'une évaluation permanente.

**M. Noreau:** En fait, beaucoup de choses ont été faites à la suite des recommandations de 1982. Mais il est possible que cette réaction n'ait pas été très évidente. À la Direction de la recherche, plusieurs initiatives ont été prises quant à la planification des ressources humaines, la planification des opérations et également les critères de sélection des projets. Mais, encore une fois, peut-être que ces progrès n'ont pas été suffisamment visibles. Je reconnais qu'on aurait pu agir avec plus de vigueur.

Il y a un autre exemple, celui des déchets toxiques. Toute une série de mesures ont été prises, comme la création de comités mixtes sur la santé et la sécurité. Il manquait un ou deux maillons, mais depuis le printemps, nous avons bouclé la boucle. Nous avons premièrement, réaffirmé la responsabilité du directeur de l'établissement pour la mise en place et le respect de procédures pour la manutention des produits chimiques toxiques. Deuxièmement, nous avons créé un cours de formation pour les chercheurs, pour leur indiquer les procédures à suivre selon les produits; et, troisièmement, et c'est peut-être encore plus important, nous nous sommes penchés sur toute la question de l'entretien et de la rénovation des immeubles pour ménager des pièces d'entreposage pour ces produits chimiques.

Il ne faut donc pas être injuste envers le Ministère et reconnaître que plusieurs choses ont été faites, mais

*[Text]*

wrapped together and articulated together. This would be my view, Madam Chairman.

*[Translation]*

qu'elles ont peut-être besoin d'être mieux présentées, mieux intégrées. Voilà donc la façon dont je vois les choses, madame la présidente.

• 1025

**Mr. Redway:** Mr. Noreau, attention has already been drawn to the fact that you have been with the department only a short period of time. Perhaps we could get it on the record exactly how long you have been deputy minister of the department.

**Mr. Noreau:** I was appointed Deputy Minister of Agriculture on May 5, 1986, but I joined the department on January 3, I believe, as Associate Deputy Minister.

**Mr. Redway:** How many deputy ministers have there been—just out of curiosity—between the last audit of the Auditor General and this one? Just two?

**Mr. Noreau:** I think so. My predecessor had been there for four years and some months; I believe it is four and a half years. This would take him back to the fall of 1981, if my arithmetic works all right. Before this, his predecessor had been there for at least four or five years.

**Mr. Redway:** It seems there must be a policy of moving people just before the next audit so that nobody is accountable for what went on the last time around.

**Mr. Noreau:** I cannot comment, sir.

**Mr. Redway:** The Auditor General usually tells me he does not like to deal with small figures; he likes to deal in the billions and not in the hundreds of thousands. I notice that he has dealt in the hundreds of thousands in one item. It may be a picayune item, but perhaps I can draw your attention to paragraph 8.129 of his report, which deals with the London Research Centre.

Apparently the department, according to the Auditor General, acquired some land there and started looking at this back in 1981. It acquired some 67 acres and it appraised the value of the land at some \$435,000 but the asking price was \$838,800. There were three other alternative sites available but the department decided to acquire the 67-acre site for the asking price of \$839,800, which is almost half a million dollars more than the appraised value of the department. Why was this?

**Mr. Noreau:** The explanation I was given, sir, was that the requirement in the official statement of need, if you wish, was recorded at 25 acres.

**Mr. Redway:** It was 21.5 acres, I guess.

**Mr. Noreau:** It was already a reduced, bargained-down requirement.

**Mr. Redway:** Who bargained it down?

**Mr. Noreau:** I am told the research branch initially felt it needed 60-odd acres to have all the experiments on pesticides and all of this. But due to resource constraints,

**M. Redway:** Monsieur Noreau, on a déjà attiré notre attention sur le fait que vous étiez au ministère depuis peu de temps. Peut-être pourriez-vous nous dire depuis combien de temps exactement vous êtes sous-ministre.

**M. Noreau:** J'ai été nommé sous-ministre à l'Agriculture le 5 mai 1986, mais je suis arrivé au ministère le 3 janvier, en qualité de sous-ministre adjoint.

**M. Redway:** Combien de sous-ministres y a-t-il eu—c'est par simple curiosité—entre la dernière vérification du vérificateur général et celle-ci? Deux seulement?

**M. Noreau:** Je crois que oui. Mon prédécesseur est resté en poste pendant quatre ans et quelques mois, quatre ans et demi, je crois. Cela nous ramène donc à l'automne 1981, si mon calcul est exact. Auparavant, son prédécesseur avait été en poste pendant quatre ou cinq ans au moins.

**M. Redway:** Il doit y avoir une politique qui consiste à déplacer les gens juste avant la prochaine vérification pour que personne ne soit responsable de ce qui s'est passé dans l'intervalle.

**M. Noreau:** Je ne peux faire de commentaire.

**M. Redway:** Le vérificateur général me dit souvent que d'ordinaire il n'aime pas les petits chiffres. Il préfère les milliards de dollars aux centaines de milliers de dollars. Or, je constate qu'il y a un poste qui se chiffre en centaines de milliers de dollars et auquel il s'est intéressé. C'est peut-être négligeable, mais j'attire votre attention sur le paragraphe 8.129 de son rapport, qui porte sur le Centre de recherche de London.

Apparemment, d'après le vérificateur général, le Ministère a fait l'acquisition d'un terrain à London, une mesure envisagée depuis 1981. Le Ministère a acquis environ 67 acres qu'il avait évalués à quelque 435,000\$. Or, le prix exigé était de 838,800. Trois autres sites étaient disponibles, mais le Ministère a décidé d'acheter les 67 acres en question au prix demandé de 839,800\$, c'est-à-dire près de un demi million de dollars de plus que l'évaluation du ministère. Pourquoi?

**M. Noreau:** On m'a expliqué, monsieur, que, dans la déclaration officielle, on avait besoin de 25 acres.

**M. Redway:** C'était 21.5 acres, j'imagine.

**M. Noreau:** La superficie avait déjà été réduite.

**M. Redway:** Qui les avait convaincus de réduire leurs exigences?

**M. Noreau:** On me dit que la Direction de la recherche avait décidé au départ qu'elle avait besoin de 60 acres environ pour regrouper toutes ses expériences sur les



[Texte]

they ended up agreeing reluctantly, I gather, that 20-odd acres could do the trick.

**Mr. Redway:** Who would be involved in those negotiations? Just the department, or your former Department of the Treasury Board Secretariat?

**Mr. Noreau:** No, I believe it would be an internal debate as to whether the need was justified, etc. I have seen some papers demonstrating that in order to isolate those pesticides, there was a need for more land.

The other argument made favouring the bigger land was proximity, servicing and all of this. I have come to understand this 67-acre piece of land is of better quality and accessibility and is more convenient. As well it provides for less constraints on the amount of experimentation the research centre wanted to make. So they proceeded to opt for the bigger one.

• 1030

**Mr. Redway:** So are you telling us that notwithstanding the fact there is a process in the department to decide on how much land is needed, and notwithstanding the fact that decisions are made to limit the amount of land to some extent below what some of the department people would like, somehow the department still overrides those decisions and it does not matter what is decided by you. For instance, if some of your people wanted 67 acres instead of 25, they would get it even if you said no; is that what you are telling them?

**Mr. Noreau:** No, I guess what I am referring to is an internal process of challenge, say, between the facilities management people and the corporate management people and the research branch people.

**Mr. Redway:** The challenge apparently arrived at a need or a negotiated need or whatever for 21.5 acres, but they still went ahead and bought 67 acres. This seems inconceivable to me when a decision apparently was made, but never amended—is that not right?—to buy 21.5 acres and the department went ahead and bought 67 acres.

**Mr. Noreau:** As I say, the explanation I was given is that while the other sides would have met “most” of the requirements, the other three sides that were 25-odd acres, they did not meet them all.

**Mr. Redway:** I understand all that. I understand there were people in the department—and probably still there—who felt that you needed 67 acres. But at some stage a decision was made and the project definition report indicated the land requirements at 21.5 acres. Although there was a decision made within your department, some superior or some decision-making process which arrived at 21.5 acres, they still went ahead anyway, overrode that decision apparently without trying to get it amended or changed, overrode it and bought 67. This just seems inconceivable to me.

**Mr. Noreau:** The only explanation I can give you is that the 21.5 acres now seen as a starting point or the statement

[Traduction]

insecticides, etc. Mais à cause de la compression des ressources, ils ont fini par accepter à regret, je crois, de se contenter d'une vingtaine d'acres.

**M. Redway:** Qui participait à ces négociations? Le ministère seul ou bien votre ancien ministère, le Secrétariat du Conseil du Trésor?

**M. Noreau:** Non, je pense qu'il s'agissait d'une discussion interne, pour justifier les exigences, etc. J'ai vu des documents qui expliquent que, pour isoler ces insecticides, une plus grande superficie était nécessaire.

Il y avait un autre argument en faveur du grand terrain: la proximité, les services, etc. On m'a expliqué que ces 67 acres sont de meilleure qualité, plus accessibles, plus commodos. D'autre part, le grand terrain limite moins la gamme des expériences que le Centre de recherche souhaite entreprendre. Ils ont donc décidé de choisir le grand terrain.

**M. Redway:** Ce que vous nous dites, en quelque sorte, c'est que, même si une procédure de décision permettant de savoir exactement quels sont les besoins, existe au ministère, et même si l'on avait effectivement décidé d'acquérir une superficie inférieure à ce que certaines personnes auraient voulu, le ministère n'en a pas moins décidé de passer outre aux décisions qui avaient été prises, et qu'en quelque sorte vous n'avez vous-même pas grand-chose à dire. Si, au lieu de 25 acres, certains ont décidé d'en acheter 67, ils imposent leur volonté même si vous vous y êtes opposé? Est-ce bien cela?

**M. Noreau:** Non, et ce dont je vous parle ici, c'est de cette procédure interne qui met en rapport la Direction de la gestion des installations, la Direction générale de la gestion intégrée et la Division de la recherche.

**M. Redway:** Apparemment cette procédure avait permis de fixer ce besoin à 21.5 acres, mais l'on n'en a pas moins acheté 67. Alors que l'on avait décidé d'acquérir 21.5 acres, décision sur laquelle on n'est ensuite pas revenu—n'est-ce pas?—le ministère en a quand même acheté 67. Cela me dépasse.

**M. Noreau:** Comme je le disais, «la plupart» des besoins auraient effectivement été couverts, mais, avec 25 acres, tous n'auraient pas été satisfaits.

**M. Redway:** Je comprends très bien. Je comprends très bien qu'il y avait des gens au ministère—et ils y sont sans doute encore—qui estimaient voir besoin de 67 acres. Mais la décision avait pourtant bel et bien été prise, à un moment ou à un autre, et dans le rapport de projet on indiquait avoir besoin de 21.5 acres. La décision a donc été prise au ministère, à un niveau suffisamment élevé, d'acquérir 21.5 acres, et néanmoins on a passé outre, sans même apparemment avoir essayé de faire réviser la première décision, et on a acheté 67 acres. Cela me dépasse.

**M. Noreau:** La seule explication que je puisse vous donner, c'est que ces 21.5 acres qui avaient été fixés au



[Text]

of requirement for the research station was only a snapshot in the bargaining and challenge process. The ones who felt, I guess, that 67 acres or 60 more acres were needed ended up convincing the others, as well as the decision-makers, that it was the right way to go.

**Mr. Redway:** Why was there not some documentation to show that decision, to show that there was actually a formal decision made based on some logical criteria that they decided to acquire more acres? Because actually what the documentation shows, according to the Auditor General, if I read this report correctly, is that a decision was made that you needed 21.5 acres, but even though this decision was made, the department on its own, apparently ignoring the decision, just went ahead and bought 67 acres. Can this happen today? Can this same thing happen right now? Have you done anything about this to make sure it has changed?

**Mr. Noreau:** I suppose, in fairness, it still could still happen that one side of an argument would say 20-odd acres will be enough for you and the other side would say 60, and a statement of requirement would be made on the smaller number and at the end of the day, all other things being considered, the best judgment could still arrive at the bigger piece of land.

**Mr. Redway:** There would be no documentation to show the rationale—

**Mr. Noreau:** No. I think today—

**Mr. Redway:** You think.

**Mr. Noreau:** No, I am sure there would be documentation. I have—

**Mr. Redway:** What has changed?

**Mr. Noreau:** One of the things that has changed is that all those property acquisitions, all those Treasury Board submissions, all the resources, be they financial or capital, since last August are funnelled through an internal committee, which I happen to call my internal treasury board—perhaps I should not say that—which is called a Resource and Program Review Committee.

It is composed of the assistant deputy ministers of the branches together, chaired by the Senior Assistant Deputy Minister, Dr. McGowan, and this committee reviews those resource requirements as well as the policies governing them. For example, this includes maintenance of building policy and the criteria to go about it. Today if that happened, say changing from 20 acres to 60 or whatever the number would be, it would be documented and the reasons would have to be on the table before that committee.

• 1035

**Mr. Redway:** You would be able to rationalize your decision.

[Translation]

départ, pour y faire ces recherches, n'étaient qu'un élément dans l'ensemble de toute cette question. C'est-à-dire que ceux qui étaient partisans de l'acquisition de 67 acres, ou, disons, d'au moins 60 acres, ont réussi à convaincre les autres, et notamment ceux qui étaient responsables de la décision à prendre.

**M. Redway:** Pourquoi n'y a-t-il alors aucun document montrant que la décision a effectivement été prise, officiellement, en raison d'un certain nombre d'éléments qui la justifient? D'après les documents en ma possession, et d'après le vérificateur général, si j'ai bien lu son rapport, la décision première était d'acquiescer 21.5 acres, et, en dépit de celle-ci, le ministère, de son propre chef, a passé outre et a acheté 67 acres. Serait-ce encore possible aujourd'hui? Ce genre de choses peut-il se reproduire? Avez-vous pris des mesures pour éviter que cela ne se reproduise?

**M. Noreau:** Très franchement, je pense que, dans une discussion à l'issue de laquelle on doit décider si l'on a besoin de 20 ou de 60 acres, il est toujours possible que, après s'être d'abord entendus sur le plus petit chiffre, ce soit, toutes choses bien pesées, finalement l'autre solution qui l'emporte.

**M. Redway:** Et rien n'expliquerait les raisons. . .

**M. Noreau:** Non, mais je crois qu'aujourd'hui. . .

**M. Redway:** Vous croyez.

**M. Noreau:** Non, je suis sûr qu'il y aurait maintenant des documents explicatifs. J'ai. . .

**M. Redway:** Qu'est-ce qui a changé, alors?

**M. Noreau:** Une des choses qui a changé, c'est que toutes ces acquisitions foncières, qui font l'objet de soumissions au Conseil du Trésor, toutes ces décisions mettant en cause des dépenses ou des immobilisations, passent depuis août dernier par une révision au sein d'un comité interne, que j'appelle mon Conseil du Trésor intérieur—peut-être ne devrais-je pas le faire—et qui est en l'occurrence le Comité des ressources et de la révision des programmes.

Il se compose des sous-ministres adjoints des différents services, et il est présidé par le sous-ministre adjoint principal, M. McGowan; on y prend toutes les décisions concernant nos besoins en ressources en même temps que l'on y discute des politiques correspondantes. Cela inclurait par exemple la politique d'entretien des bâtiments, la façon de s'y prendre, etc. Si ce genre de chose se reproduisait aujourd'hui, c'est-à-dire que l'on achète 60 acres au lieu de 20, les raisons en seraient exposées dans la documentation, qui serait ensuite présentée au comité interne.

**M. Redway:** Vous pourriez donc justifier la décision.

[Texte]

**Mr. Noreau:** I hope so.

**Mr. Redway:** You said your internal imaginary "treasury board" would stop this sort of thing. What happened to the external real Treasury Board? Why did it not stop this sort of thing when it occurred? Apparently it approved the thing as well. Do we have anybody here from the Treasury Board to answer that? Mr. Claydon and Mr. Noreau were probably there at the time.

**Mr. Noreau:** I do not remember this from the Treasury Board, but presumably the same kind of final winning arguments would be made there too.

**Mr. Redway:** That shrug reminds me of shrugs in the past. Thank you, Madam Chairman.

**Mr. Attewell:** I would like to ask a question about the Nielsen Task Force Review. Madam Chairperson, in a way it links up very directly to some of your opening comments about action taken on various types of recommendations.

As you know, the government initiated the Nielsen task force. As I understand it, over 1,000 projects were reviewed by hundreds of outside people, not necessarily experts in the various areas, but with a knowledge of them. This was all volunteer work. Hundreds of hours were put in by individuals over a period of a year. The report came out last March. By coincidence, you said you started last May.

I would like to put on the record some remarks made in the summary. I will begin with this:

The agricultural review encompasses approximately 42 programs involving some \$2.7 billion, as well as tax expenditures valued at \$400 million. These programs and tax measures involve a number of federal departments including Agricultural Canada, Transport Canada, Consumer and Corporate Affairs, Environment Canada, National Health and Welfare and External Affairs.

One the major observations of this study team was:

The programs established by the government still had the flavour of yesteryear, not quite in step with today's realities, demands and possibilities. This anachronistic attitude was also noted in Agricultural Canada's Research Department, whose recent accomplishments have been limited.

For example, the team indicated an over-concentration on high-protein wheat to the virtual exclusion of other kinds, even while the demand for low-protein wheat is increasing internationally.

[Traduction]

**M. Noreau:** Je l'espère.

**M. Redway:** Vous avez parlé d'un «Conseil du Trésor» interne, qui empêcherait que ce genre de chose ne se produise. Que s'est-il passé du côté du véritable Conseil du Trésor? Pourquoi n'a-t-il rien pu faire? Apparemment, il a tout approuvé. Est-ce que quelqu'un du Conseil du Trésor peut répondre à la question? Je suppose que M. Claydon et M. Noreau étaient présents.

**M. Noreau:** Je n'en ai pas souvenir, mais je suppose que là aussi le même genre de discussion a eu lieu, et ce sont ces arguments-là qui l'ont finalement emporté.

**M. Redway:** Cette façon de hausser les épaules me rappelle quelque chose. Merci, madame la présidente.

**M. Attewell:** Pour faire suite à vos observations préliminaires, madame la présidente, où il est question de la façon dont certaines recommandations ont été suivies, j'aimerais revenir au rapport Nielsen.

Comme vous le savez, c'est le gouvernement lui-même qui est à l'origine de ce groupe de travail. Si je ne me trompe, plus de 1,000 projets ont été examinés par des centaines de consultants de l'extérieur, qui n'étaient pas nécessairement des spécialistes des domaines considérés, sans être pour autant complètement ignorants. Il s'agissait d'un travail complètement bénévole, représentant des centaines d'heures s'étalant sur une période d'un an. Le rapport a été publié au mois de mars dernier. Par une espèce de hasard, vous êtes vous-même entré en fonction au mois de mai dernier.

J'aimerais ici emprunter quelques passages au résumé. Je commencerai par celui-ci:

L'examen des programmes de l'agriculture a porté sur environ 42 programmes représentant au total 2,7 milliards de dollars et des dépenses fiscales évaluées à 400 millions de dollars. Les programmes examinés relèvent d'Agriculture Canada et de ses organismes affiliés, de Transports Canada, de Consommation et Corporations Canada, d'Environnement Canada, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et du ministère des Affaires extérieures.

Une des observations essentielles du groupe d'études était que:

En général, les programmes établis par le gouvernement ont un arrière-goût d'époque révolue. Agriculture Canada est quelque peu déphasé par rapport aux réalités, aux besoins et aux possibilités d'aujourd'hui. Ces anachronismes concernent également l'action des services de recherche d'Agriculture Canada, qui, depuis quelques années, n'obtiennent que des succès très limités.

À titre d'exemple, le groupe d'étude fait remarquer que l'on a accordé beaucoup trop d'importance au blé «à haute teneur en protéine», et cela aux dépens des autres variétés, alors que, sur le plan international, on demande de plus en plus de blé à faible teneur en protéine.

*[Text]*

Lastly, in examining current marketing efforts, the study team concluded that many of the tools necessary for success are available, but the efforts remain essentially reactive. The study team suggests "a more concerted, continuous marketing effort", co-ordinated more closely to client needs. This would also involve making research and development efforts more market driven.

I would like to ask three questions. Have you read the report? A separate report was issued. In general terms, what action have you taken on that report? What is the status of it? That is linked to the second question, but have you finished? Is it in the past, or are there some recommendations you have not had time to study and react to?

**Mr. Noreau:** Yes, I certainly read it many times. A number of times, I met with the head of the study team, Jan D'ailly. There are two types of recommendations from the study team. One deals with policy. For example, they talked about the dairy policy or support programs.

• 1040

On those policies, the government has said, and I have to restate it, that the recommendations out of the study teams were not government policies. They were useful inputs. In the case of the dairy policy, it was essentially suggested to amend it dramatically and to cut down on the support to dairy farmers. The government did not buy that recommendation and ended up announcing last January a revised five-year dairy policy. That is one example. In other cases the government has gone along with the policy recommendations of the study teams.

The other category was more "managerial", like the ones you have referred to; for example, research and co-ordination of inspection with other departments, etc. Unfortunately, I do not have a status report here. I would be pleased to share it with you. But generally speaking, we have acted on most of those recommendations.

One that has been at the centre of it is the market orientation that was inspiring, I guess, many of the recommendations of the study team. In our language, it has turned into a team that is called "market-oriented commodity strategies": in other words, bring together the industry, the provinces, Agriculture Canada; try to look at the world of agriculture on a commodity basis, as opposed to, say, a functional basis, such as research, inspection, PFRA, or other functions; and from some debate or discussion of the market potential of such a commodity,

*[Translation]*

Enfin, un examen des politiques de commercialisation actuelles du ministère amène le groupe d'étude à conclure que nous avons tout ce qu'il faut pour réussir, si ce n'est que l'on a une attitude beaucoup trop «réactive». Le groupe d'étude recommande donc de faire «un effort plus concerté et plus soutenu de commercialisation», adapté plus étroitement aux besoins de la clientèle. Il faudrait également que la recherche et le développement soient davantage axés sur le marché.

J'aurai trois questions à vous poser. Avez-vous lu le rapport? Comme vous le savez un rapport séparé a été publié. Et, de façon générale, avez-vous, suite à ce rapport, pris des mesures? Quelle a été votre réaction au rapport? Cela m'amène à poser ma deuxième question: en avez-vous fini avec la mise en place de ces nouvelles mesures. Tout cela n'est-il maintenant que du passé, ou y a-t-il certaines recommandations que vous n'avez pas encore eu le temps d'étudier?

**M. Noreau:** Oui, j'ai lu le rapport plusieurs fois. J'ai d'ailleurs à plusieurs reprises rencontré le responsable du groupe d'étude, Jan D'ailly. Quant aux recommandations, elles sont de deux sortes. Certaines concernent le niveau politique, lorsque par exemple l'on aborde la question de la politique laitière, ou des programmes de soutien.

A ce sujet, le gouvernement a bien dit, et je le répète, que les recommandations des différents groupes d'étude ne devaient pas être considérées comme des politiques gouvernementales. Il s'agissait d'indications utiles, et, dans le cas de la politique laitière, par exemple, le rapport conseille de la remanier profondément et de diminuer le soutien aux producteurs laitiers. Le gouvernement n'a absolument pas suivi cette recommandation et a finalement annoncé, au mois de janvier dernier, un plan quinquennal révisé concernant le secteur laitier. Voilà donc un exemple parmi d'autres, et, dans d'autres cas, le gouvernement a effectivement suivi certaines des recommandations des groupes d'étude.

L'autre catégorie de recommandations concerne plutôt les questions de gestion, et c'est ce dont vous venez de nous parler; cela concerne, par exemple, la coordination des efforts de recherche ou d'inspection entre les divers ministères, etc. Je n'ai pas, malheureusement, de rapport à vous présenter sur les mesures prises par le ministère, mais, si vous le désirez, je me ferai un plaisir de le faire. Mais je peux dire que la plupart de ces recommandations ont été effectivement suivies de mesures de la part du ministère.

Je citerai pour exemple la nécessité, relevée dans de nombreuses recommandations du groupe d'étude, d'orienter notre action en fonction des conditions du marché. Cela a donné, chez nous, la création d'une équipe responsable «d'une stratégie des denrées orientée sur le marché»: en d'autres termes, il s'agit de faire se rencontrer les responsables du secteur privé, des provinces et du ministère de l'Agriculture, et d'essayer, d'autre part, de réfléchir à la mission du ministère de l'Agriculture en fonction des exigences des diverses denrées, au lieu de s'en



*[Texte]*

the constraints applying to it, try to orient your research, they were saying, and your development and marketing activities, to orient them to market.

We have taken this one very seriously. There is in Mr. Claydon's branch a group of commodity co-ordinators—managers, if you wish—who are at the stage now of having sent out to the private sector some initial proposals for those market-oriented strategies based on commodities. They are getting feedback. I saw some feedback last week from the Chamber of Commerce, for example, that was providing us with their views on the commodity-based strategy for red meat, I think it was.

So this is one of the kingpins, if you wish, of the recommendations of the Nielsen task force. I have handy—I could bring it if we come back here on Thursday—a status report of all the recommendations and what has been done with them and share it with the committee members. But at the moment I do not have all of this in my memory.

**Mr. Attewell:** Could you highlight any particular areas where you were having trouble? Let me just assume there were some recommendations you thought were good and you wanted to follow through, but they deal with other departments. The Nielsen task force, as I understand it... their mandate was not to cut cost as much as make observations on greater efficiencies and look at overlaps or duplications. So presumably there were some areas... perhaps an overlap with Environment Canada or Transport Canada. Are there any areas like that you have had trouble following through on because of lack of co-operation, if I could use that word, with other departments?

**Mr. Noreau:** Nothing comes to my mind at this point. For example, I know we have been working very hard on the food production and inspection side to co-ordinate our efforts. At one time there was even a proposal floated around for a single food inspection agency, as you may have heard. That was abandoned and replaced by a strong push for unifying the efforts of Consumer and Corporate Affairs, Health and Welfare, and ourselves in food quality and food inspection. On that specific one I know there is a committee of deputy ministers, and the co-operation is very good. In a specific plan, for example, a Consumer and Corporate Affairs inspector will carry the duties of an Agriculture Canada inspector, and vice versa—where we are already present in a given food processing plant, for example.

*[Traduction]*

tenir à une approche fonctionnelle: recherche, inspection, ARAP, etc. C'est-à-dire que l'on discute du marché en termes de denrées agricoles, et que l'on demande aux gens d'orienter la recherche et le développement, et la promotion commerciale, en fonction des exigences et des contraintes du marché.

Voilà donc une recommandation que nous avons prise très au sérieux. À la direction générale de M. Claydon, il y a un groupe de coordinateurs par produit—des spécialistes de la gestion, si vous voulez—qui ont fait parvenir au secteur privé un certain nombre de propositions concernant ces stratégies de commercialisation des produits agricoles primaires. Le secteur privé commence à répondre, et notamment, la semaine dernière, la Chambre de commerce, qui nous a parlé d'une stratégie de commercialisation concernant la viande rouge, si je ne me trompe.

C'était là, si vous voulez, un des aspects centraux de ces recommandations du Groupe de travail Nielsen. Nous avons—et je pourrais vous en parler, si nous revenons jeudi—un rapport sur les mesures qui ont été prises suite à ces recommandations. Pour le moment je n'ai pas tout cela présent à la mémoire.

**M. Attewell:** Pourriez-vous nous dire rapidement si vous avez eu certaines difficultés particulières? Supposons que certaines des recommandations vous aient paru bonnes, que vous ayez voulu les suivre, mais que cela ait fait intervenir d'autres ministères. Le Groupe de travail Nielsen, si je ne me trompe... n'avait pas pour mission de proposer à tout prix des compressions budgétaires, mais par contre d'examiner la question de l'efficacité, des chevauchements et des doubles emplois, etc. Il y a donc certainement eu des domaines... Peut-être que certains de vos services faisaient double emploi avec ceux d'Environnement Canada ou de Transports Canada. Vous est-il parfois arrivé de vous heurter à certaines difficultés, du fait du manque d'esprit de collaboration, si vous voulez, de certains ministères?

**M. Noreau:** Pour le moment je ne m'en souviens pas. Je sais que nous avons beaucoup travaillé à une meilleure coordination de nos services qui s'occupent du secteur de l'alimentation et notamment en matière d'inspection. On a même, à un certain moment, envisagé de créer une agence de l'inspection alimentaire, dont vous avez sans doute entendu parler. Finalement, l'idée a été abandonnée au profit d'une restructuration visant à harmoniser ce que faisaient les ministères de la Consommation et des Corporations, de la Santé et du Bien-être social et de l'Agriculture dans le secteur de la qualité des produits alimentaires et de l'inspection. On a créé à cet effet un comité de sous-ministres, et la collaboration est excellente. Ainsi, un inspecteur du ministère de la Consommation pourra, dans une usine de transformation alimentaire, faire exactement le même travail qu'un inspecteur d'Agriculture Canada, et vice versa.



[Text]

[Translation]

• 1045

Nothing strikes me as having been particularly painful in terms of interdepartmental follow-up on those recommendations. However, I will perhaps have to take a closer look at all of them before I am definitive in my conclusion.

**Mr. Attewell:** I must say I am impressed with your remarks and knowledge of the report itself. Madam Chairman, it is of course your decision on whether a status report might be useful, but I tend to think it would; it is very much in line with your thinking, but of course it is up to you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Attewell. I think that is a good suggestion. If we could have it, I am sure it will be useful to the committee. Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Thank you, Madam Chairman. I want to be specific and go directly to paragraph 8.63 in the report, which deals with the Western Grain Stabilization Administrative Program.

Certainly the Auditor General has not painted a very glowing picture with respect to the way in which this whole program has been attended to. More specifically I think he makes an indication that by November 1986 there could be a deficit of as much as \$100 million. Am I right in that? Also, reading through further, the response that has come through with regard to the Auditor General's observations of the Western Grain Stabilization Program is that you were to have made a report, I think at the end of December 1986, to the committee on agriculture.

I guess my first question would be: Have the basic concerns raised by the Auditor General with respect to this particular program been resolved, that in fact the program itself would not be in a deficit position as a result of any changes you have implemented as a result of those observations?

I guess the second question would be: Have you in fact reported to the agriculture committee on the observations of the Auditor General and how you have taken the necessary steps to eliminate some of the deficiencies within that particular plan?

**Mr. Noreau:** Mr. Roman, let me just address the second and then I will come back to the first question.

The standing committee itself made a review of the WGSA and it has made recommendations. They have been taken into account in the review we were conducting internally for the Ministers. This review is completed and it is on its way to the Cabinet for changes I am unfortunately not at liberty to comment on at this point, because it is on its way to the Cabinet. Some of the

Je n'ai pas eu le sentiment de me heurter à des difficultés particulières lorsqu'il a fallu, suite à certaines des recommandations, harmoniser l'action des divers ministères. Je me reporterai tout de même à toute la liste de ces recommandations avant de vous donner une réponse définitive à ce sujet.

**M. Attewell:** Je dois dire que je suis très impressionné par vos réponses et par la connaissance de ce rapport que vous semblez avoir. Madame la présidente, c'est à vous effectivement de décider si oui ou non nous voulons prendre connaissance de ce rapport concernant le suivi des recommandations, mais je pense que ce serait utile. J'ai l'impression d'ailleurs que ce serait tout à fait conforme à votre façon de procéder et de penser, mais c'est évidemment à vous d'en décider.

**La présidente:** Merci, monsieur Attewell. Je pense que la proposition est bonne. Si donc vous pouvez nous communiquer ce rapport, je crois qu'il serait très utile au Comité. Monsieur Roman.

**M. Roman:** Merci, madame la présidente. Je vais être précis et je vais passer directement au paragraphe 8.63 du rapport, qui traite du Programme de stabilisation concernant les grains de l'Ouest.

Le vérificateur général ne dresse pas un tableau très encourageant de la façon dont ce programme a fonctionné. De façon plus précise, il indique qu'il pourrait y avoir, dès novembre 1986, un déficit se montant à 100 millions de dollars. Est-ce bien cela? Suite au rapport du vérificateur général sur cette question du Programme de stabilisation concernant les grains de l'Ouest vous deviez, c'est indiqué ici, présenter un rapport au Comité de l'agriculture avant la fin du mois de décembre 1986, si je ne me trompe.

La première question sera donc celle-ci: étant donné les préoccupations du vérificateur général à propos de ce programme particulier, avez-vous réussi à prendre des mesures et à corriger cette situation, avez-vous réussi à redresser cette situation de déficit?

Ma deuxième question sera celle-ci: avez-vous effectivement présenté un rapport au Comité de l'agriculture sur cette question, et quelles mesures avez-vous prises pour remédier aux insuffisances de ce programme?

**M. Noreau:** Monsieur Roman, je répondrai d'abord à la deuxième question, et à la première ensuite.

Le Comité permanent lui-même avait étudié cette question du Programme de stabilisation concernant les grains de l'Ouest, et avait présenté des recommandations. Nous en avons tenu compte dans notre révision du programme faite à un niveau interne à l'intention des ministres. Cette étude est terminée et doit être présentée au Cabinet, afin que certaines modifications soient

*[Texte]*

suggestions of the standing committee were taken on board, if you wish, in the internal review that was made.

With respect to the observations of the Auditor General—and certainly I will be over-simplifying here—but the question of the deficit of the fund, the levy rates and the status of the fund itself. . . After two years of difficult price circumstances, such as the one we are going through right now, unless one changes immediately, by the levy and the contributions into it, the deficit will have occurred.

• 1050

My information is that as of December 31, 1986, it was in a deficit position of about \$175 million. Now that the advance payments of WGSA were announced last week at \$705 million, which is money flowing to the producers right now, it means roughly a deficit of \$850 million. It is now in a deficit position, and in order to correct that over time, and bring it back on a so-called actuarially sound basis, it will need some changes in the levy rates and the government contribution as well. If one wanted to correct that deficit very rapidly, it would need a very dramatic increase in levies and contributions into the fund.

Have the recommendations of the Auditor General been implemented? Yes, we are in the process of doing that, but this review on its way to Cabinet will have to give us the parameters within which we will operate or implement those recommendations.

**Mr. Roman:** This is one of the basic concerns, that in a very short period of time, relatively two or three years, you have ended up, as you pointed out, with a \$850 million deficit. Obviously, there must have been something very wrong with the concept of the program, or its determination as to how some of these pay-outs would be made. I do not know whether or not the decrease in the price of wheat is the sole culprit in this deficit that has been rung up very quickly. Obviously, someone has to be ultimately responsible. That is the first question. And then, how long a period of time are we now looking at to really eliminate that particular deficit that has been accumulated?

**Mr. Noreau:** You have exhibit 85 of the Auditor General's report, the graph that indicates the behaviour of the fund. There was one significant legislative amendment brought in in 1984, I believe, which created the provision of choosing between two methods of determining the pay-out. It is either on a net cashflow basis or on a per tonne kind of basis. If you want to go into detail, I will have to ask Mr. Lavoie to help me. But essentially what the legislation is saying is the government can choose the method of payment that provides the highest pay-out to the producers.

*[Traduction]*

envisagées; je ne suis donc pas, malheureusement, à même de vous en parler librement, étant donné que la chose va être discutée en conseil des ministres. Mais je peux dire que cette révision interne nous a permis de tenir compte des propositions et des conseils du Comité permanent.

Pour ce qui est des observations du vérificateur général—et je vais certainement simplifier à l'extrême—la question de ce déficit du fonds, la question des cotisations des agriculteurs et de l'utilisation du fonds lui-même. . . Après deux années difficiles, dont celle-ci, du point de vue des prix des denrées agricoles, à moins que l'on ne prenne des mesures tout de suite concernant les cotisations et les versements, il y aura un déficit.

D'après les informations que je possède, au 31 décembre 1986, le déficit était d'environ 175 millions de dollars. Maintenant, les paiements anticipés dans le cadre de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest ont été annoncés la semaine dernière à 705 millions de dollars, c'est de l'argent qui est versé en ce moment aux producteurs, cela porte le déficit à environ 850 millions de dollars. Sa position est maintenant déficitaire, et pour rectifier cette situation avec le temps, pour redresser les choses du point de vue actuariel, il va falloir modifier les primes et également les contributions du gouvernement. Si l'on voulait rectifier ce déficit très rapidement, il faudrait augmenter considérablement les primes et les contributions.

Est-ce que les recommandations du vérificateur général ont été appliquées? Effectivement, nous sommes en train de le faire, mais cette révision à l'intention du Cabinet devra nous donner les paramètres qui nous permettront de fonctionner ou d'appliquer ces recommandations.

**M. Roman:** C'est ce qui inquiète beaucoup de gens, le fait qu'en très peu de temps, deux ou trois ans relativement, vous ayez réussi à accumuler un déficit de 850 millions de dollars. De toute évidence, le principe même du programme doit être faussé, ou encore la façon dont sont calculés ces versements. Je ne sais pas si la baisse du prix du blé est à elle seule à l'origine de ce déficit, qui s'est accumulé extrêmement rapidement. De toute évidence, il doit y avoir un responsable. Voilà pour la première question. Ensuite, combien de temps faudra-t-il vraiment pour éliminer ce déficit qui s'est accumulé?

**M. Noreau:** Vous avez la pièce 85 du rapport du vérificateur général, c'est un graphique qui vous donne l'évolution du fonds. Un amendement législatif important a été introduit en 1984, je crois, et cet amendement a offert la possibilité de choisir entre deux méthodes de fixation des versements. On se fonde soit sur les liquidités nettes, soit sur le nombre de tonnes. Si vous voulez entrer dans les détails, je vais demander à M. Lavoie de m'aider. Mais dans l'ensemble, la loi prévoit que le gouvernement peut choisir la méthode de paiement qui est la plus avantageuse pour les producteurs.

**[Text]**

So since 1984 the choice has been made in favour of the method making bigger and better payments. I do not have my numbers here, but I think one year it was the difference between... In 1984-85 for example, one method would have provided a pay-out of \$283 million; the other provided a payment of \$522 million. The latter was chosen. Last year, one method would have provided a payment of \$750 million. The other one provided, in fact, a payment of \$859 million. So that has affected to some extent the level of the fund. The other thing—

**Mr. Roman:** Pardon me for interjecting. Should there be two methods, because with that kind of discrepancy, of \$500 million versus \$800 million... ? The discretion, I guess, is in the hands of the Minister himself.

**Mr. Noreau:** No. Let me just correct you here, Mr. Roman. It is built into the legislation that the government has to choose the highest pay-out of the two, as per the law that was voted on in Parliament. My only point is that by building that into the legislation, Parliament has caused the fund to be affected more dramatically, obviously, than had only one method been available.

• 1055

The other thing, in as simple terms as I can put it, the WGSa fundamental assumptions and key basis were never designed to absorb price fluctuations like the ones we are living right now. The producers are putting in 1% of their maximum eligible receipt levels. The government is putting the equivalent, plus 2%. So we are talking about contributions of 4%; of about 90% of the grain sales, to be simple about it. So 4% each year, as long as you do not have pay-outs, plus interest, builds a rather healthy fund. In 1984 it ended up having about \$1 billion in the fund.

But then the legislation was amended to allow for those two methods, and, since then, the price of grain has taken a nose dive. Since the payments are based on the average of the past years, when the returns were good—now that they are down, the payments, as you can see, go up. Last year, I do not have—last year it was \$859; the year before it was \$522, and before that there was a pay-out of \$223. So you can see the almost exponential growth of the pay-out, \$223, \$522, \$859, and already this year \$705 has been announced as an interim payment. That says nothing of the final payments.

**Mr. Roman:** How long would this fund run in a deficit position? Can anyone give an indication? Is it going to be for the next five years, 10 years, 20 years?

**Mr. Noreau:** The government will decide to either increase or change the contribution to the fund. It will have to decide, at the same time, how fast it brings the fund back to “an actuarially sound basis”. If it were to be done right now, to be corrected, say, in a year's time, it

**[Translation]**

Ainsi, depuis 1984, on a choisi systématiquement la méthode qui produit les versements les plus élevés. Je n'ai pas de chiffres sous la main, mais je crois que pour une année, 1984-1985, par exemple, une des méthodes aurait produit des versements de 283 millions de dollars, l'autre, de 522 millions de dollars. C'est celle-ci qui a été choisie. L'année dernière, avec une méthode, les versements se seraient élevés à 750 millions, avec l'autre, et elle a été retenue, 859 millions. Cela a donc eu une incidence sur le fonds. D'autre part...

**M. Roman:** Excusez-moi de vous interrompre. Est-ce que deux méthodes, c'est bien raisonnable, étant donné ces écarts, 500 millions contre 800 millions... ? J'imagine que c'est le ministre qui exerce cette discrétion.

**M. Noreau:** Non. Je vous reprends, monsieur Roman. La loi prévoit que le gouvernement doit choisir les versements les plus élevés, c'est la loi qui a été adoptée par le Parlement. Je vous explique simplement qu'en introduisant cela dans la loi, le Parlement a introduit une variante qui affecte le fonds radicalement.

D'autre part, j'essaie de vous l'expliquer le plus simplement possible, les principes fondamentaux de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest n'étaient pas faits au départ pour compenser des écarts de prix comme ceux que nous connaissons actuellement. Les producteurs donnent une contribution équivalant à 1 p. 100 de leurs bénéfices admissibles maximums. Le gouvernement verse la même chose, plus 2 p. 100. Autrement dit, des contributions de 4 p. 100. En termes simples, il faut comparer cela à des ventes de céréales de 90 p. 100. Autrement dit, 4 p. 100 chaque année, tant qu'il n'y a pas de versements, plus les intérêts, cela peut produire un fonds assez sain. En 1984, il y avait environ un milliard de dollars dans le fonds.

Mais à ce moment-là, la loi a été modifiée, et nous avons maintenant ces deux méthodes; en même temps, le prix des céréales est tombé en flèche. Puisque les versements sont fondés sur la moyenne des années passées, et les bénéfices étaient élevés, maintenant que les bénéfices baissent, les versements augmentent. L'année dernière, les versements ont été de 859 millions de dollars, l'année précédente, de 522, et l'année d'avant, de 223. Comme vous le voyez, on assiste à une croissance quasi exponentielle des versements, 223, 522, 859, et déjà cette année, des versements temporaires de 705 millions de dollars ont été annoncés. Et cela, sans compter le versement final.

**M. Roman:** Pendant combien de temps ce fonds sera-t-il déficitaire? Est-ce que quelqu'un en a une idée? Faut-il prévoir cinq ans, 10 ans, 20 ans?

**M. Noreau:** Le gouvernement décidera soit d'augmenter, soit de modifier les contributions au fonds. En même temps, il devra décider d'un délai pour rendre à ce fonds son équilibre actuariel. Si on décidait aujourd'hui de rectifier la situation en l'espace d'un an, par exemple, cela



**[Texte]**

would mean essentially a 15% increase—a contribution that would be in the range of 15% from producers, 13% to 15%. It would obviously be a hard blow to the producers who would have to contribute that much money.

**Mr. Roman:** Is it acceptable to continue with this particular fund in a deficit position, without knowing how it ultimately will be resolved? You certainly have not given me an indication as to—you do not have the knowledge as to how it will be resolved. It really is in the hands of someone else.

**Mr. Noreau:** We will provide a government with—should they do this, or that, or the other thing, they will affect the soundness of the fund accordingly. No, it is not acceptable that a fund like this, which in a sense is similar to an insurance scheme, be constantly in a deficit position. But you and I, and I guess many other people, could not—back four years ago when the fund was apparently terribly healthy—anticipate, and very few did anticipate, that we would run into the price situation we are in now.

Now the question is, how long will this deficit situation be tolerated at the cost of the treasury? We will see that when the Cabinet has gone over the proposals out of the review of WGS.

• 1100

**Mr. Roman:** In other words, what you are indicating to this committee is that some proposals have been tabled before the Cabinet at this time to take into consideration the deficit aspect of the fund.

**Mr. Noreau:** That is correct.

**Mr. Roman:** Thank you very much.

**Mr. Noreau:** And other things too, Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Yes, we understand that.

**Mr. Layton:** As a first-time visitor to your committee, I appreciate the chance to listen in and catch up and not to pretend to any particular expertise. I may ask questions that have been answered or may not be particularly germane to the process the committee is in.

With regard to the comprehensive audit process, Mr. Dye, does the Auditor General have the authority and the practice of monitoring the results of a comprehensive audit such as has been prepared here on a special basis? Does the expertise developed during the comprehensive audit become applicable to establishing that we are making improvements downstream as time passes?

**Mr. Dye:** The process—and you can see it, I think, in chapter 15 of last year's report—is that we go along about two years behind each audit and follow up to make sure that the undertakings of the department in their published responses to us and their undertakings before this committee are followed up, and just what kind of progress is made. So there is a two-year follow-up process to make

**[Traduction]**

signifierait une augmentation de 15 p. 100, des contributions de l'ordre de 15 p. 100 pour les producteurs, 13 à 15 p. 100. Évidemment, pour les producteurs forcés de verser de telles sommes, ce serait un coup très dur.

**Mr. Roman:** Est-ce qu'on peut envisager de maintenir le déficit de ce fonds sans savoir comment la situation sera résolue en fin de compte? Vous ne m'avez pas dit. . . Vous ne savez pas comment cela se règlera. En fait, cela relève de quelqu'un d'autre.

**M. Noreau:** Nous donnerons au gouvernement. . . S'il décidait d'appliquer telle ou telle solution, dans tous les cas, la santé du fonds sera en cause. Non, il n'est pas acceptable de voir ce fonds que l'on peut comparer à un régime d'assurance, en déficit constant. Mais vous et moi, et beaucoup d'autres gens, n'aurions pas pu prévoir il y a quatre ans, à une époque où le fonds avait une santé extraordinaire, que les prix évolueraient comme ils l'ont fait, et en réalité, très peu l'ont prévu.

Maintenant, la question est de savoir combien de temps ce déficit peut être toléré aux dépens du Trésor. Nous le verrons lorsque le conseil des ministres aura examiné la proposition découlant de l'examen du PSRCO.

**Mr. Roman:** Autrement dit, vous laissez entendre au Comité que le conseil des ministres a été saisi de certaines propositions qui tiennent compte du déficit accusé par le fonds.

**M. Noreau:** C'est exact.

**Mr. Roman:** Merci bien.

**M. Noreau:** D'autres choses également, monsieur Roman.

**M. Roman:** Oui, nous comprenons cela.

**M. Layton:** Étant donné que je siège au Comité pour la première fois, j'aime bien pouvoir écouter et me renseigner sans prétendre à une compétence que je ne possède pas. Il se peut donc que les questions que je vais poser aient déjà été traitées ou ne soient pas entièrement pertinentes aux travaux du Comité.

Pour ce qui est de la vérification intégrée, monsieur Dye, le vérificateur général dispose-t-il des pouvoirs voulus pour contrôler les résultats d'une vérification intégrée analogue à celle, bien particulière, que l'on nous a transmise, et s'en prévaut-il? Les connaissances techniques qui sont acquises au cours de la vérification intégrée peuvent-elles être utilisées pour apporter des améliorations, le cas échéant?

**M. Dye:** Selon ce processus—et vous pouvez le vérifier, je crois, dans le chapitre 15 du rapport de l'an dernier—deux ans après chaque vérification, nous faisons un suivi pour nous assurer que le ministère respecte les engagements qu'il a pris envers nous dans ses réponses publiées, et envers le Comité, de même que pour vérifier l'état des progrès. Il y a donc un suivi, deux ans plus tard,



*[Text]*

sure that things are indeed happening. So this committee is aware, or Parliament is aware, two years after we publish a report. Now, that is really about three years after the audit because often these audits are completed well in advance of reporting. So it gives the department, we think, a reasonable time.

In the case of this particular department, whose history in the past has been one of a lot of things on paper but not necessarily action, we are considering, but we have not decided yet, that we might do a follow-up in a third year to give them adequate time to put into place all these programs that Mr. Noreau has responded to in his opening statement. We are doing another part of the department this forthcoming year. We may do a wrap-up follow-up in the third year for this chapter and in the second year for the one that is going to be published in October of this year. We have not yet decided. We may go back and follow up in the usual pattern of two years.

**Mr. Layton:** There is an annual review of all departments. Is there a place in the annual review for an appreciation for the steps that are being taken? It seems to me that three years, maybe four, starts to become just part of the cycle where everybody is changed and nobody remembers the promises. Is it something which in practice could be attached to, for instance, even the two-year review at the third year? Does this become the subject of a particular report to the Public Accounts committee?

**Mr. Dye:** Every department is audited annually for attest, the financial fairness of their statements, and compliance with authorities. We have a concept of covering a department in the life of a Parliament; and, if you look back in the history, we cover about 98%, I think it is, of a Parliament in a five-year cycle, and now we have instituted the follow-up.

We have chosen two years. It seems to be a realistic thing. It takes a long time for a department not only to make their plans to change but in fact to make the change. It takes political will; it takes a lot of activity to institute a change and then be in a position to measure it.

I think we would frustrate this committee if we came back one year later and said, well, they have plans and is that not nice? It is always nice, but what the realities are takes time. Sure, somewhere there can be an immediate response. My sense is that two years is just about right. This is a new thing; this follow-up has only been around two years. If we can do it faster, we will certainly consider it.

**Mr. Layton:** So the committee will begin to see some of those follow-up reports shortly if we are into that two-year cycle.

*[Translation]*

pour s'assurer que tout est dans l'ordre. Donc le comité ou le Parlement est mis au courant deux ans après la publication du rapport. En pratique, cela signifie trois ans après la fin de la vérification, car celle-ci peut être terminée longtemps avant que le rapport ne paraisse. Je crois bien que cela accorde au ministère un délai raisonnable.

Pour ce qui est du ministère en question, qui, dans le passé, s'est surtout distingué par la théorie plutôt que par la pratique, nous envisageons de faire un suivi au cours de la troisième année, pour qu'il ait le temps voulu de mettre en oeuvre tous les programmes dont M. Noreau a fait mention dans sa déclaration liminaire, mais nous n'avons pris aucune décision à cet égard. Nous vérifions d'autres services de ce ministère au cours de l'année qui vient. Nous ferons peut-être à ce propos un suivi au cours de la troisième année, de même qu'un autre, la deuxième année, concernant ce qui sera publié en octobre prochain. Nous n'avons rien décidé encore. Nous allons peut-être nous en tenir au délai de deux ans pour ce suivi.

**M. Layton:** Il y a un examen annuel de tous les ministères. Cet examen comporte-t-il une évaluation des mesures qui ont été prises? Il me semble qu'au bout de trois ou quatre ans, on s'enlaine dans un cycle où tout le monde a changé de poste, et personne ne se rappelle les promesses qui ont été faites. En pratique, est-ce que cela peut se rattacher, mettons, à l'examen fait deux ans plus tard et paraissant la troisième année? Cela peut-il faire l'objet d'un rapport précis au comité des comptes publics?

**M. Dye:** Chaque ministère fait l'objet d'une vérification annuelle visant à établir la précision de son bilan et sa conformité à son mandat. Nous essayons d'examiner tous les services des ministères au cours de la durée de la législature; d'ailleurs, vous pouvez le constater dans nos annales, nous englobons en cinq ans à peu près 98 p. 100 d'une législature, sans compter le suivi que nous faisons dorénavant.

Nous avons opté pour un délai de deux ans, car il nous semble réaliste. Il faut pas mal de temps au ministère non seulement pour établir les plans, mais aussi pour les mettre en oeuvre. Il faut aussi une volonté politique; il faut brasser bien des choses pour apporter des changements et pour être en mesure de les évaluer.

Votre comité se sentirait frustré, je crois, si nous revenions au bout d'un an pour lui dire: Le ministère a dressé des plans, c'est bien, n'est-ce pas? C'est toujours bien, mais c'est la réalité qui prend du temps à se concrétiser. Bien entendu, il peut y avoir une réaction immédiate. À mon sens, toutefois, ce délai de deux ans me paraît convenir entièrement. D'ailleurs c'est quelque chose de nouveau, qui remonte à deux ans environ. Si nous pouvons raccourcir ce délai, nous envisagerons de le faire.

**M. Layton:** Le Comité va donc recevoir sous peu quelques-uns de ces rapports de suivi, si cette pratique remonte à deux ans.

[*Texte*]

**Mr. Dye:** In my report this year, I reported to Parliament that of the 10 departments we followed up 8 had made substantive improvements; 2 had not.

**Mr. Layton:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Layton, perhaps you might like to know that this committee also keeps records and we ask departments for follow-up reports periodically.

• 1105

**Mr. Layton:** It just struck me that the Auditor General sitting with us today does develop and must develop special appreciation and expertise for the comprehensive audit and it would be a shame not to have that resource there to see whether or not we are getting the response. I think I am satisfied with the answer and happy that the committee also follows up.

My second question is completely different. It follows on that of my colleague regarding the Nielsen studies. The hope was that we would identify and eventually correct or eliminate these overlaps which can so easily develop between departments. I found myself wondering whether Agriculture Canada establishes and qualifies for inventory purposes the agricultural potential of Canada, and even further, might have indications on what steps might be taken to upgrade or to improve or to increase our capacity agriculturally. I am sure this is all there, but I lived for a good part of my life just west of Montreal in the County of Vaudreuil. I know I was always amazed at how many farms were being abandoned that close to a hungry city and was it really such good business for Canada to have unused farms 25 miles to the west of Montreal, flat land, just no economic justification as against having tremendous problems of transporting and other things?

My first question, I will come back to it, does Agriculture Canada maintain for all of us Canadians and the Government of Canada an inventory that would say that if you looked at the map, here is where we have good, here is where we have medium, here is where we have poor growing potential? Is there something in which there is any kind of approach that says if we invested, as a country, in that area just west of Montreal or just north of Yellowknife that we would be able then to serve the market that is ours, that we can identify with?

**Mr. Noreau:** Mr. Layton, we do some work in soil inventory, to use your words, and classification. But at the level you are talking here, let me backtrack for a second. Land is interpreted in the shared jurisdiction between the provinces and the federal government as being a provincial primary responsibility. Thus in Quebec, five or I do not know how many years ago, the Government of Quebec got into that Agricultural Zoning Act that caused some difficulties at the time. We do some work in soil classification but it is at the much more, shall I say, aggregate level and I do not think—maybe I need to choose my words here—we would feel comfortable as a

[*Traduction*]

**M. Dye:** Dans mon rapport de cette année, j'ai signalé au Parlement que, parmi les dix ministères ayant fait l'objet d'un suivi, huit ont apporté des changements sensibles, deux ne l'ont pas fait.

**M. Layton:** Merci.

**Le président:** Monsieur Layton, vous aimeriez peut-être savoir que le Comité tient également des dossiers et qu'il demande au ministère de lui fournir périodiquement des rapports de suivi.

**M. Layton:** Une chose vient de me frapper: le vérificateur général, qui est parmi nous aujourd'hui, peut et doit acquérir une certaine expertise en matière de vérification intégrée; ce serait bien dommage qu'il ne s'en prévale pas afin de vérifier si l'on donne suite à ses observations. La réponse me satisfait, de même que l'existence d'un suivi de la part du Comité.

Ma deuxième question est tout à fait différente. Elle découle de celle de mon collègue au sujet des études Nielsen. On espérait que l'on pourrait identifier les cas de double emploi qui peuvent facilement se présenter entre les ministères, de manière à y mettre fin. Je me suis demandé si Agriculture Canada établit, aux fins d'inventaire, le potentiel agricole révisé du Canada; en outre, ce ministère fournit-il des indications concernant les mesures à prendre afin d'améliorer ou d'accroître notre capacité agricole. Je suis sûr que cela y figure, mais j'habite presque depuis toujours à l'ouest de Montréal, dans le comté de Vaudreuil. Ce qui m'a toujours frappé, c'est de voir tant de fermes abandonnées, si près d'une aussi grande ville à ravitailler; est-ce bien logique d'avoir des terrains en friche à 25 milles à l'ouest de Montréal, des terrains plats, et ce sans aucune justification économique et sans qu'il y ait des problèmes énormes de transport ou autres à régler?

Ma première question, j'y reviens, la voici: Agriculture Canada tient-il, pour le compte de tous les Canadiens et de leur gouvernement, un inventaire foncier qui nous permette de dire en consultant une carte: voici des terres excellentes, moyennes ou médiocres pour l'agriculture? Existe-t-il quelque chose qui nous permette de dire que, si nous investissions au nom du pays, dans cette région à l'ouest de Montréal ou dans celle qui est au nord de Yellowknife, nous pourrions alors desservir telle ou telle région? Peut-on le consulter?

**M. Noreau:** Monsieur Layton, nous faisons en quelque sorte l'inventaire des sols, comme vous le dites, de même que leur classement. À ce propos, toutefois, permettez-moi de revenir sur le passé. En matière de sols, les provinces et le gouvernement fédéral se partagent la compétence, mais ce domaine relève en premier lieu des provinces. Ainsi, au Québec, il y a cinq ans, sinon plus tard, le gouvernement a adopté une loi sur le zonage agricole, qui a causé certaines difficultés à l'époque. Nous faisons un peu de classement des sols, mais c'est surtout, si je puis dire, au niveau des agrégats; je ne crois pas—je dois bien choisir mes termes en ce moment—qu'un ministère

[Text]

federal department in intervening at the level you are suggesting.

I will just add one point. In the National Agriculture Strategy that was signed by the 11 Ministers of Agriculture, it is stated in there at the insistence of the provinces that soil is a provincial primary responsibility.

**Mr. Layton:** Madam Chairperson, to follow that up and linking it to the Nielsen effort, I am aware that there are so many surveys made of this country, the Department of Energy, Mines and Resources that I had an interest in through surveys and mapping, suddenly found it was doing many things that Parks Canada does, that Forestry was doing, and it just seems that as Canadians we study ourselves from all different points of view.

Is there anything happening as a result of that effort under the Nielsen review that would include Agriculture Canada, obviously, in terms of surveying and...? You have just said that it is mostly provincial and I accept that, other than the Territories obviously, but we are co-ordinating and co-operating with the provinces more, so I just wondered are we coming in any sense to a data bank that will show us what we have and where we might go to our best advantage?

• 1110

**Mr. Noreau:** I am working on memory here, Mr. Layton, so I may have to come back; if we are back here Thursday, I will be back to you with more specifics. I think I remember that in the Nielsen study there indeed was a study on major surveys, and they listed all those interfaces between the departments you are talking about. At this moment I cannot remember what the recommendations were, but I know that in our soil survey we do... well, we live across the street one from the other, and I know we are doing things with and for Energy, Mines and Resources, complementing the data bases. My memory fails me here as to how much more we do; but I will be back to you.

**Mr. Layton:** All right; and with the subheading of the degree to which there may still be overlap that could be addressed in terms of public accounts.

My last question is the first one I wrote down, and it relates really to your opening remark that more medium- and long-term planning is needed. I think that is a very worthwhile goal... at the same time, not being a farmer, being an engineer, but still sensing that the farm really goes on an annual cycle, to a large degree, depending on weather, as we have found in the west, and so on. Is there really a blend or a meld betwixt in the very rigid annual cycle of agriculture and this long-term planning? Sure, we could build up great banks of money or banks of grains against the drought. I can appreciate that kind of philosophy. But is that what is meant by medium- and long-term planning?

**Mr. Noreau:** Mr. Layton, medium- and long-term planning will never do anything with drought or excess

[Translation]

fédéral se sentirait à l'aise d'intervenir de la façon dont vous le proposez.

Permettez-moi d'ajouter une remarque. Dans la stratégie nationale agricole que les 11 ministres de l'Agriculture ont ratifiée, on affirme que les provinces ont insisté pour que les sols relèvent principalement de leur ressort.

**M. Layton:** Madame la présidente, pour lier ma question au rapport Nielsen, je sais qu'il se fait beaucoup de relevés dans notre pays, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; lorsque je me suis intéressé aux levés et à la cartographie, j'ai tout de suite constaté que le service des forêts fait bien des choses que Parcs Canada fait également; j'ai l'impression que les Canadiens s'étudient eux-mêmes à bien des points de vue différents.

À la suite des travaux du groupe de travail Nielsen, quelque chose s'est-il produit afin d'inclure Agriculture Canada, de toute évidence, dans l'exécution des levés et...? Vous dites que les sols relèvent surtout des provinces, ce que j'accepte, sauf pour les territoires, évidemment, mais on collabore davantage avec les provinces, tout est mieux coordonné, je me demande donc si l'on va établir une banque de données qui nous fasse voir ce que nous avons et ce que nous pourrions faire dans notre intérêt?

**M. Noreau:** Je vous parle de mémoire, monsieur Layton, je peux donc me tromper; si nous revenons ici jeudi prochain, je pourrai alors vous fournir des précisions. C'est bien dans le rapport Nielsen, je crois, celui qui a trait aux principales enquêtes, que l'on a énuméré tous les points de contact entre les ministères dont vous parlez. Ces recommandations m'échappent en ce moment, mais je sais que, dans notre examen des sols, nous faisons... enfin, nous sommes tous voisins, n'est-ce pas, et je sais que nous faisons certains travaux afin de compléter les données recueillies par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. J'ai oublié ce que l'on fait, à part cela, mais je vous en reparlerai.

**M. Layton:** Bon; il faudrait aussi préciser s'il y a double emploi, à telle enseigne que les comptes publics doivent en faire état.

Ma dernière question, celle que j'ai écrite la première, porte sur la remarque que vous avez faite au début, soit que plus de plans à moyen et à long terme s'imposent. C'est un objectif qui me paraît des plus valables... mais, en même temps, n'était pas cultivateur, mais ingénieur, je me rends compte que la culture repose en majeure partie sur un cycle annuel, selon le climat, entre autres choses, comme nous l'avons vu dans l'Ouest. Peut-il y avoir vraiment une certaine harmonie entre ce cycle agricole des plus rigides et la planification à long terme? Bien entendu, on peut mettre de côté des réserves énormes de fonds ou de céréale pour se prémunir contre la sécheresse. Cela, je peux le comprendre. Est-ce bien, toutefois, ce que l'on entend par la planification à moyen ou à long terme?

**M. Noreau:** Monsieur Layton, la planification à moyen ou à long terme ne peut éliminer ni la sécheresse ni



## [Texte]

moisture or insects. But in the department's role as one of the key actors in the agricultural sector, with 10 provinces and 300 and more farming and other associations, I think it is imperative for the federal government, and it is expected of it, to take one leadership kind of role in trying to lift our noses a bit above the immediate daily events. For example, research lends itself to that kind of planning. So does the analysis of trends, for example, in beef or vegetable production and in the shift in inspection activities. One of the Nielsen recommendations said rather strongly—and these are my words—the department should get the industry more involved in self-regulation, as opposed to counting on the department constantly to conduct inspections hands-on, which means resources and people and expenditures the industry could do itself at times, especially when you are dealing with quality as opposed to safety.

The same is true of farm income. That lends itself to some long-term planning; questions such as, the family farm: 10 or 15 years from now, will it still be the unit of production that it has been over the last century, almost? Are we moving more towards a kind of more corporate organization of farms? Things like this—soil and water, which have been the subject of a parliamentary committee report—lend themselves to long-term planning with the provinces. I guess what the Minister and I are trying to do is to devote some resources to taking a longer look at what the government and the governments will do about soil conservation, for example.

I am trying to distinguish here the topics that lend themselves to longer-term views; whereas there will always remain matters of weather, etc., where you have to have safety nets like crop insurance or stabilization of prices to try to even out the income and price impacts on farmers and processors.

• 1115

**Mr. Layton:** A final follow-up to this very question, Madam Chair, is that at Transport the other week, we learned the Minister recently had brought together the Ministers of Transport from the provinces to a National Safety Code. The ultimate key was when the federal government was prepared to assist or even to underwrite the cost of implementing such a code over the country. Is there in Agriculture with the Minister and the department an intent, or is there a worthwhile objective, in having some kind of provincially accepted national agricultural policy?

**Mr. Noreau:** The national agricultural strategy approved by the Prime Minister and the ten Premiers in Vancouver on November 26, 1986, is the result of a one-year protracted process dating back to the Halifax First

## [Traduction]

l'humidité ni les insectes. Mais à titre de principal représentant du gouvernement fédéral dans le secteur agricole, compte tenu des 10 provinces et des diverses associations agricoles et para-agricoles au nombre de 300, sinon plus, il convient entièrement que le ministère réponde aux attentes et fasse preuve de leadership lorsqu'il s'agit de penser plus loin que son nez, au-delà du quotidien. Ainsi, la recherche se prête bien à ce genre de planification, on peut en dire autant, par exemple, de l'analyse des tendances dans les secteurs du boeuf ou des légumes ou dans l'évolution des services d'inspection. On recommande fortement dans le rapport Nielsen... et je l'exprime dans mes propres termes... que le ministère implique davantage d'industries à l'auto-réglementation, plutôt que de se fier constamment au ministère pour effectuer les inspections sur place, ce qui nécessite des ressources, des fonctionnaires et des dépenses pour des travaux que l'industrie pourrait parfois effectuer elle-même, surtout pour ce qui a trait à la qualité, par opposition à la sécurité.

On peut dire la même chose du revenu agricole. Il se prête également à la planification à long terme; par exemple, l'exploitation agricole familiale: dans 10 ou 15 ans, serait-elle toujours la même unité de production que l'on a connue depuis près d'un siècle? Les exploitations agricoles sont-elles en voie de se modifier en sociétés commerciales? Voilà des choses... les sols et les eaux, objets d'un rapport émanant d'un comité parlementaire... qui se prêtent à la planification à long terme, de concert avec les provinces. Ce que nous tentons de faire, le ministre et moi-même, c'est de consacrer des ressources à l'étude à long terme des mesures que le gouvernement, que les gouvernements peuvent faire au sujet de la conservation des sols, par exemple.

J'essaie de vous préciser les questions qui se prêtent à des prévisions à long terme; il y en a certaines autres, comme le climat, par exemple, pour lesquelles il faut toujours prévoir certains remèdes, comme l'assurance-récolte ou la stabilisation des prix, afin de niveler les revenus des cultivateurs et des transformateurs, afin aussi de les prémunir contre l'impact des prix.

**M. Layton:** Une dernière question, qui découle directement de la précédente, madame la présidente. Nous avons appris l'autre jour que le ministre des Transports avait réuni ses confrères des provinces pour discuter d'un Code national de la sécurité. La dernière question qui se posait était de savoir quand le gouvernement fédéral serait prêt à fournir une aide financière, ou à s'engager sur la question du coût d'application du code dans l'ensemble du pays. De votre côté, le ministre de l'Agriculture et le Ministère auraient-ils eux aussi l'intention, ce serait un objectif louable, d'adopter une politique agricole nationale qui aurait également l'approbation des provinces?

**M. Noreau:** La stratégie agricole nationale approuvée par le Premier ministre et les dix premiers ministres à Vancouver le 26 novembre 1986 est le résultat d'une discussion qui s'est poursuivie pendant une année, et qui



[Text]

Ministers' Conference where Ministers of Agriculture were told to get together and develop a national agriculture strategy. Here it is.

This strategy has half a dozen axes to it: soil and water is one, technology development and transfer, farm income, farm credit, and marketing. Since I joined the department, in 16 months there have been at least eight meetings of deputy ministers of Agriculture, including myself, and four Ministers' meetings. The Ministers will meet again in Quebec for two days in July.

There is a very active front there. To put it in resource terms, all governments are under pressure financially. Perhaps there has been a realization that the time for co-operation has arrived. Since everybody is a little more strained for resources, perhaps it makes all of us a little bit more co-operative, as opposed to competitive.

**Mr. Roman:** Following through on Mr. Layton's question to some degree, the Auditor General has highlighted a number of weaknesses within the research and long-term planning goals, transfer of technology, etc. Some 10 or 12 little paragraphs have been devoted to this particular subject-matter.

The government's response came back and indicated they agree and that by December 31, 1987, it will. It makes reference to the fact that recommendations made in the 1981 and 1982 Auditor General's report were implemented. It seems to me it has taken four, five or six years to implement some of the basic recommendations, if I am reading these things correctly.

It seems to me as a lay person this is a long period of time to adjust to any reasonable recommendation, especially when the department agreed to it. Why is it taking so long for the department to react to a thing of this nature? It bothers me because this is not the first department that has been before this particular committee. It has taken many years to implement sound and logical recommendations. I would like your personal opinion, if nothing else.

**Mr. Noreau:** I do not think I would be fair to the department if... I think many things have been done in research, including recruitment of scientists, human resources, and research on toxic waste.

My personal view is that research establishments are like steamships. They do not turn like a little 15-foot power boat. It takes time. And one has to look at that kind of time. I am not saying that as an excuse. I am just trying to say that as a fact. Scientists are highly specialized and cannot be shifted from one field to another overnight.

[Translation]

remonte à la Conférence des premiers ministres de Halifax, à l'issue de laquelle on a demandé aux ministres de l'Agriculture de se réunir afin de mettre au point cette stratégie. Elle existe maintenant bel et bien.

Cette stratégie comprend une demie douzaine de grands axes: le sol et l'eau, le développement et les transferts de technologie, le revenu agricole, les prêts aux agriculteurs, et la commercialisation. Il y a eu en l'espace de 16 mois huit réunions de sous-ministres de l'Agriculture, y compris moi-même, et quatre réunions de Ministres. Il y aura au mois de juillet une réunion de Ministres de deux jours à Québec.

Tous les gouvernements sont maintenant assujettis à des contraintes financières et l'on a sans doute enfin compris qu'il était temps de collaborer. Étant donné que nous sommes tous un peu plus limités en matière de ressources, nous comprenons qu'il vaut mieux collaborer plutôt que rivaliser.

**M. Roman:** Pour faire suite à la question de M. Layton, d'une certaine manière, je rappellerais que le Vérificateur général a relevé un certain nombre de faiblesses au niveau de la recherche et de la planification à long terme, dans le domaine du transfert des technologies etc. Dix à douze de ces petits paragraphes y sont consacrés.

Dans sa réponse le gouvernement indique qu'il est d'accord, et que des mesures seront prises d'ici le 31 décembre 1987. Il indique également que l'on a suivi les recommandations du rapport du Vérificateur général de 1981 et 1982. Donc, si je comprends bien, il a fallu quatre, cinq ou six ans, pour que certaines de ces recommandations les plus essentielles soient suivies.

Je ne suis pas spécialiste de toutes ces questions, mais je trouve que l'on mettait longtemps à donner suite à des recommandations raisonnables que le Ministère lui-même a approuvé. Pourquoi faut-il donc au Ministère si longtemps? J'en suis d'autant plus préoccupé que ce n'est pas le premier Ministère qui témoigne au comité, et l'on constate qu'il faut souvent de longues années avant que des recommandations tout à fait raisonnables et saines soient suivies. J'aimerais, pour le moins, savoir ce que vous, personnellement, en pensez.

**M. Noreau:** Il ne serait pas juste, à l'égard du Ministère de... je crois que dans le domaine de la recherche, y compris le recrutement des scientifiques, du personnel, et dans le domaine de la recherche sur les déchets toxiques, beaucoup a été fait.

Ce que je pense personnellement c'est que ces établissements de recherche sont un peu comme des paquebots. Il n'est pas possible de leur faire changer de cap aussi facilement qu'une petite vedette de 15 pieds. Cela veut dire qu'il faut du temps. Il faut en tenir compte et je ne dis pas cela pour essayer de me justifier. Je veux simplement vous informer. Les scientifiques sont un personnel hautement spécialisé que l'on ne peut pas muter d'un domaine à l'autre du jour au lendemain.

[Texte]

[Traduction]

• 1120

There may not have always been the required sense of urgency. I would be prepared to admit some of that, although things have been done.

Now, what have we done in the last few months? The Auditor General remarked this year that, with the kind of research apparatus we have, 43 stations and 15 substations, we have ended up being highly decentralized, and decision-making about project selection has ended up in the hands of the managers.

Six months ago we reduced the number of regional offices and brought them back in Ottawa to try to give a more corporate orientation to the decision-making, so that research would not be duplicated in regions or stations.

Agriculture Canada, although it does about half of the research in agriculture in the country, only does half. There is another 50% done elsewhere in provinces and increasingly more in universities. And I think one of the first recognitions is that we are only one actor and we have to enter into partnership deals with other actors. We have to address the problems they want addressed in terms of market orientation. And that is in itself a long process.

We are now discussing with the provinces and the institutions ways of sharing our facilities and our resources, arriving at matters in which to make the decisions about what kind of research we get into in a more joint manner, so that it is not only done in the splendid isolation of the John Carling building but also with real people who can put some of their resources and needs in the pot.

I am not defending the past here; I am just saying it is a long process by definition.

**Mr. Roman:** I think it behoves us to move as quickly as possible because of the changing international patterns out there. The person who can develop the rudder that can turn the big ship quicker is the one who is going to miss the torpedoes. So I am pleased to hear there is a serious effort being made to co-ordinate all of the vast activities. And I trust by your remarks that the government is giving a higher priority to agriculture today than it has in the past.

**Mr. Noreau:** The population of scientists in the research branch of Agriculture Canada is growing old. We are now looking at new modes of employment with young scientists that would not necessarily result in an 35 years of employment. More mobility between universities and our own institutions and industry can favour cross-pollination or cross-fertilization and further development of scientists.

Peut-être n'a-t-on pas, effectivement, toujours pris conscience de l'urgence de la situation. Je serais, en partie, prêt à le reconnaître, mais ne croyez pas que nous soyons restés sans rien faire.

Alors, que s'est-il passé depuis quelques mois? Le Vérificateur général remarque, cette année, qu'avec nos 43 stations et 15 sous-stations de recherche nous travaillons de façon très décentralisée et ce sont finalement les directeurs qui choisissent les projets.

Il y a six mois, nous avons réduit le nombre de bureaux régionaux et les avons rapatriés à Ottawa pour que les décisions soient prises en fonction des exigences d'une gestion mieux intégrée, afin, notamment, que chaque recherche ne donne lieu qu'à un seul projet et qu'on évite le double emploi.

Le ministère fédéral de l'Agriculture, même s'il est responsable de la moitié de la recherche agricole au Canada, n'est responsable que d'une moitié. Le reste, 50 p. 100, est fait dans les provinces et, de plus en plus, dans les universités. Nous prenons conscience d'être un acteur parmi d'autres et de la nécessité de nous associer à ces derniers. Nous devons notamment discuter avec eux des problèmes qu'ils se posent, et cela en fonction de l'orientation du marché. Tout cela est un long processus.

Nous sommes, à l'heure actuelle, en pourparlers avec les provinces et les instituts de recherche pour pouvoir partager nos installations et les moyens dont nous disposons, pour planifier la recherche de façon conjointe, afin que celle-ci ne soit pas faite dans ce splendide isolement de l'édifice John Carling, mais en association avec des agents bien réels qui nous apportent leurs ressources et qui nous font part de leurs besoins.

Je ne suis pas en train de me faire l'avocat du passé, je cherche tout simplement à vous expliquer que c'est un long processus.

**M. Roman:** Étant donné l'évolution rapide de la situation internationale, nous avons intérêt à ne pas trainer. Celui qui saura nous donner les moyens de faire changer de cap à cet énorme paquebot sera peut-être en même temps celui qui évitera la catastrophe. Je suis heureux d'entendre dire qu'un véritable effort de coordination de toutes ces activités est en cours. Et d'après ce que vous nous dites, j'ai bien l'impression que le gouvernement donne effectivement à l'agriculture une importance qu'elle n'a même jamais eue par le passé.

**M. Noreau:** Permettez-moi de faire remarquer que l'équipe des scientifiques du service de recherche d'Agriculture Canada vieillit. Nous sommes donc en train de mettre au point de nouvelles méthodes de recrutement qui nous permettent d'avoir accès à de jeunes scientifiques, sans que pour autant ils soient encore nos employés dans 35 ans. Des échanges entre les universités, nos propres instituts de recherche et le secteur privé devraient permettre à la communauté des chercheurs de

[Text]

[Translation]

se connaître mieux et de faire naître de nouvelles générations de scientifiques.

• 1125

It is true of Agriculture Canada and also of other scientific departments in the government, that the age distribution of our population is a constraint; that we have to overcome it, among other things, when with the Treasury Board we look at new ways of entering into new modes of employment.

**The Chairman:** If you would allow me a supplementary question, Mr. Roman?

This committee has been given the impression that Agriculture Canada's local research people are very responsive to requests from local farmers; that they try to be helpful and they do very useful work in that way, but that there is no overall co-ordination.

While the individual efforts probably are helpful, there is no one asking nationally if we are getting the best value for our research dollar and if there is duplication or if these projects that are being done in a responsive way are the ones that really should have the top priority.

So I come back to the fact that in 1981 and 1982 the Auditor General recommended there should be four more guidelines to approve proposals for research projects. I wonder why the has department taken five years to respond to that sort of recommendation.

I appreciate what you have just said about it taking time to change actual research projects, but why wait for five years before putting in some national guidelines? Such national guidelines need not restrict or limit being helpful locally, but might make the whole process rather more dynamic.

**Mr. A.O. Olson (Assistant Deputy Minister, Research Branch, Agriculture Canada):** Madam Chairman, It might be useful for background to understand that I am in the trap described earlier, that of being relatively new in my position. It might also be useful to give you a bit of my background in terms of my perception of the process you were just talking about.

I joined the federal Department of Agriculture from the Alberta Department of Agriculture where I was responsible for a granting program and, among other things, funded a number of projects that were carried on in federal stations. So I have a "both sides" perception of this question of priorities.

There is an intrinsic problem in terms of setting priorities when you are working in a framework of, I believe, 400-odd different groups interested in agricultural commodities.

La pyramide des âges de notre population est une contrainte, cela concerne aussi bien Agriculture Canada que d'autres ministères scientifiques de notre gouvernement. Pour faire face à cette difficulté, entre autres, nous sommes en train de mettre au point, avec le Conseil du Trésor, de nouvelles formules pour l'emploi.

**La présidente:** Me permettriez-vous de poser une question complémentaire, monsieur Roman?

Le Comité a l'impression que, sur place, les chercheurs d'Agriculture Canada répondent efficacement aux demandes qui leur sont soumises par les agriculteurs de l'endroit; c'est-à-dire qu'ils se montrent utiles, serviables, mais que tout cela manque de coordination au sommet.

Tous ces efforts isolés et individuels sont certainement très utiles, mais personne ne se pose la question à un niveau national de savoir si cela constitue la meilleure utilisation possible de nos budgets de recherche, ni s'il n'y a pas parfois double emploi, ou si ce travail de recherche locale, fait en réponse à une demande d'un agriculteur, est celui qui devrait véritablement avoir la priorité.

Je reviens au fait qu'en 1981 et 1982 le Vérificateur général a recommandé que l'on adopte quatre directives supplémentaires qui devaient servir au moment de l'approbation des projets de recherche. Je me demande pourquoi le ministère a eu besoin de cinq ans pour suivre cette recommandation.

Je comprends très bien, comme vous venez de nous l'expliquer, qu'il faut un certain temps avant de pouvoir changer de projet de recherche, mais pourquoi attendre cinq ans avant d'adopter ces directives à un niveau national? Celles-ci n'empêchent en rien que l'on soit utile au niveau local, mais elles permettraient peut-être à l'ensemble du système d'être un peu plus dynamique.

**M. A.O. Olson (sous-ministre adjoint, Direction générale de la recherche, Agriculture Canada):** Madame la présidente, il sera peut-être d'abord utile que je vous dise que je me trouve moi-même dans cette situation un peu délicate décrite tout à l'heure, à savoir que j'ai pris mes nouvelles fonctions assez récemment. Je vais également vous dire un petit peu quels sont mes antécédents, afin que vous compreniez comment je vois l'ensemble de cette question.

Avant de venir au ministère fédéral de l'Agriculture, je travaillais pour le ministère de l'Agriculture de l'Alberta où j'étais responsable d'un programme de subventions, au titre duquel nous financions, entre autres, divers projets exécutés dans des stations de recherche fédérales. Je suis donc à même de tenir compte des deux points de vue, celui des provinces et celui du gouvernement fédéral.

Pour ce qui est de l'établissement de ces priorités, lorsque l'on travaille avec 400 organisations différentes, correspondant à autant de produits de base agricoles différents, un certain nombre de problèmes surgissent.



*[Texte]*

In the organization I am responsible for about 850 scientists. One of the concerns I have in terms of setting priorities is that if I assign those scientific resources on the basis of the different commodities, I end up with sort of a research program that resembles mush; it is spread thinly across the system. So one of the issues is to establish priorities. The National Agriculture Strategy provides a framework for that. We are currently in discussion with all the provinces.

• 1130

In my own right I have now visited nine of the provinces and talked to the provincial people in the context of establishing a framework for priorities. We are in the middle stage of developing a strategy that includes provincial input because as my deputy has indicated, we are not the only player and, as I said earlier, we cannot be all things to all people.

We are trying to first establish, I guess, a national perspective in terms of our responsibilities, provincial responsibilities, and from that, university and then work with the private sector in terms of focus. There is a process that will involve discussion with all the commodity groups. There will then be a series of regional meetings that will allow us to identify emphasis from which will flow our work plans this coming year.

This will be paralleled by an existing structure that involves, I would say, most of the scientists across Canada in one way or another and I would say a very large portion of the commodity groups. It is called the Canadian Agricultural Research Council, which has among its responsibilities the establishment of research priorities.

We have made a number of changes in the last few months with that system, focussed very heavily on dealing with I guess you would say a paper volume problem. There are a lot of people with a lot of priorities and if I remember correctly, there were some 130 resolutions put forward to the Canadian Agricultural Research Council this year dealing with new priorities, much less existing priorities.

The Canadian Agricultural Research Council made a very strong effort to prioritize those; it has ended up with seven key areas they feel we should be addressing. We will be addressing those as part of our work planning process.

**Mr. Roman:** Seven key areas. . . and when will that be out? This year?

**Mr. Olson:** That is part of the discussion we will be having in the next few weeks with the commodity groups, the universities, the deputy ministers of agriculture and the deans of the faculties of agriculture, forestry and veterinary medicine. That meeting is slated, I believe, for about 10 days from now, at which point if those priorities are accepted, then I treat them as part of my responsibility

*[Traduction]*

J'ai, à ma disposition, de mon côté, 850 scientifiques et chercheurs. Si, donc, je veux établir mes priorités et répartir mes moyens de recherche, en fonction des divers produits, je me retrouve avec un programme de recherche sans consistance aucune; les moyens ne sont pas suffisants. Il faut donc effectivement établir des priorités et je pense que la stratégie agricole nationale nous en donne les moyens. Nous sommes, à ce sujet, en discussion avec toutes les provinces.

Personnellement, je suis allé dans neuf des provinces pour parler aux responsables provinciaux afin de définir nos priorités. Nous sommes en train de mettre au point une stratégie avec la collaboration des provinces, car, comme mon sous-ministre l'a déjà dit, nous ne sommes pas le seul joueur, et comme je l'ai déjà dit, on ne peut pas plaire à tout le monde.

Nous commençons par mettre au point une perspective nationale de nos responsabilités, de celles des provinces, et ensuite, celles des universités. Après, nous comptons travailler avec le secteur privé pour mieux cibler nos efforts. On prévoit avoir des discussions avec des représentants de tous les groupes de producteurs. Par la suite, il y aura une série de réunions régionales qui nous permettront d'identifier nos priorités, desquelles découleront nos plans de travail pour l'année à venir.

En même temps, il existe déjà une structure à laquelle participent la plupart des scientifiques canadiens d'une façon ou d'une autre, et un pourcentage très élevé des groupes de producteurs. Il s'agit du Conseil canadien de la recherche agricole, dont une des responsabilités est de fixer les priorités dans le domaine de la recherche.

Depuis quelques mois, nous avons apporté un certain nombre de modifications au système, qui visent à régler ce qu'on pourrait appeler un problème de volume de papier. Il y a beaucoup de personnes qui ont beaucoup de priorités différentes, et si je me souviens bien, on a mis de l'avant 130 résolutions cette année lors de la réunion du Conseil canadien de la recherche agricole. Elles portaient sur des nouvelles priorités, sans compter les priorités existantes.

Le Conseil canadien de la recherche agricole essaie de fixer des priorités. Il a fini par créer sept domaines principaux qui, d'après lui, devraient faire l'objet de nos recherches. Nous allons tenir compte de ces domaines en préparant nos plans de travail.

**M. Roman:** Vous parlez de sept domaines principaux. Quand est-ce que les plans de travail seront prêts? Cette année?

**M. Olson:** Ces questions feront partie des discussions que nous aurons dans les quelques semaines à venir avec les responsables des différents produits primaires, les universités, les sous-ministres de l'Agriculture et les doyens des facultés d'agriculture, de foresterie et de médecine vétérinaire. Je crois que la réunion est prévue dans environ 10 jours. Si les priorités sont acceptées lors



[Text]

to find ways and means... not necessarily that we do them, but that the research community carry out those priorities.

**Mr. Roman:** Following up with what the deputy minister indicated, that he is willing to come back, let us say, in a few months to give us a further report on progress being made, would you be in a position to give us an overview of what has basically been happening at that time?

**The Chairman:** Mr. Dye, would you like to comment?

**Mr. Dye:** Thank you, Madam Chair. Just more of a generic observation regarding response of departments generally.

In 1981-82 we put our report forth and there was something in it that... in our attempt to be fair, I made a compliment and I cannot remember exactly what the compliment was, but I know Minister Whelan was delighted at the time and made much of it and even stuck it in his book; I think it was something to do with the accounting. It was contacted at the time with the idea that there are these issues to be dealt with but on the other hand, there is something here to be complimentary about.

I think it may have influenced your committee not to hear that chapter that year and as a result, perhaps there was not sufficient political will imposed on the department to take those recommendations seriously.

Now, I am only speculating because I do not know that, but my sense is that this committee plays an enormously important role by just keeping the pressure on, by continuing to hold the government of the day accountable through this process.

I think it is a salutary experience and I do encourage your committee to take as many of the chapters as possible because this may well be an example of having not done it, not much happened in certain areas. I am pleased to see that this hearing is being held because obviously, there is a constructive response being formulated and I think this is useful to the taxpayer.

**Mr. Roman:** I have just one other final question. With respect to the toxic materials, you briefly alluded to the fact that you have taken the necessary corrective measures, but could you elaborate just a little more on that to certainly give this committee assurances that the necessary steps have been taken that the so-called glaring, let us say, abuses that were taking place and were pointed out by the Auditor General are not taking place now; that the house is back in order, the necessary procedures and buildings or whatever else, dumps, are in place and the general working conditions are safe and in order?

[Translation]

de la réunion, il m'incombera de faire en sorte que les chercheurs, et pas forcément le Ministère, donnent suite à ces priorités.

**M. Roman:** Étant donné que le sous-ministre dit qu'il est disposé à revenir dans quelques mois pour nous faire rapport sur les progrès accomplis, seriez-vous en mesure de nous donner un aperçu de la situation à ce moment-là?

**La présidente:** Voulez-vous faire une remarque, monsieur Dye?

**M. Dye:** Merci, madame la présidente. Il s'agit plutôt d'une remarque générale en ce qui concerne les réponses des ministères en général.

Dans notre rapport de 1981-1982, dans nos tentatives d'être justes, j'ai fait un compliment, et je ne me souviens plus exactement ce qu'il était, mais je sais que le ministre Whelan en était ravi et en a fait toute une histoire et l'a même inclus dans son livre. Je crois qu'il portait sur la comptabilité. A l'époque, on m'a dit que même s'il existait des problèmes qu'il fallait résoudre, il y avait lieu de faire un compliment aussi.

Je crois qu'à cause de cela, votre Comité a peut-être décidé de ne pas avoir des audiences sur le chapitre en question cette année-là, et par conséquent, les politiciens n'ont peut-être pas insisté suffisamment pour que le ministre prenne les recommandations au sérieux.

Il faut comprendre que ce que je vous dis là c'est de la spéculation, car je n'ai pas de preuve, mais j'ai l'impression que le Comité joue un rôle extrêmement important en continuant d'exercer des pressions, en continuant à exiger, grâce à son travail, des comptes du gouvernement.

Je crois qu'il s'agit là d'une expérience très salutaire, et j'encourage votre Comité d'examiner autant de chapitres que possible, car nous avons peut-être un exemple qui prouve que si votre Comité n'examine pas certains chapitres, il y a très peu qui se fait dans ces domaines. Je suis heureux que le Comité examine ce chapitre, car il est évident que le ministère vous donne des réponses constructives, ce qui est utile aux contribuables à mon avis.

**M. Roman:** J'ai une dernière question. Vous avez dit brièvement que vous avez pris des mesures correctives nécessaires en ce qui concerne des produits toxiques. Pourriez-vous nous donner davantage de détails ou nous donner des assurances que vous avez pris les mesures nécessaires pour corriger les abus prétendument flagrants qui ont été signalés par le vérificateur général. Pouvez-vous nous assurer qu'on a remis de l'ordre, qu'on a mis en place les procédures, les édifices, les dépotoirs, et tout le reste et que les conditions générales de travail sont sécuritaires?

[Texte]

[Traduction]

• 1135

**Mr. Noreau:** In terms of process, back at the end of April, beginning of May of last year, I created a task force headed by a senior scientist to review that whole problem of toxic chemicals. In October I issued guidelines to all the decision-making heads as to who was responsible for what.

The result of this is that 95% of the committees are in place, 84% of the establishments have taken action in terms of handling, storing, transporting and disposing along the guidelines. I just made that survey before I came here 10 days ago. Only 65% of the establishments have an inventory of their toxic chemicals; 88% are labelling them. I therefore think we are moving in the right direction.

In terms of the establishments that were identified in the AG's report, the ADRI in Nepean. . . Two major projects are underway in terms of the construction of a chemical storage facility in ADRI in Nepean, at the cost of \$700,000, now happening this fiscal year.

With respect to building 22 that was also photographed in the Auditor General's report, we have so far extended almost \$300,000 in the fiscal year 1986-87 on chemical storage and handling facilities and another \$400,000 is planned for this 1987-88 fiscal year.

The bottom line on this is that you need a process, you need guidelines, you need accountability, but at the end of the day you have to invest in physical facilities. Otherwise, the guidelines do not grip the reality. We now have a maintenance of our buildings strategy, a significant part of which is dealing with toxic chemicals to which we are as sensitive and as worried about as you are, not only for our employees but for the surrounding communities as well.

**Mr. Roman:** Thank you very much, Madam Chairperson. That concludes my questions.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Layton.

**Mr. Layton:** Thank you, Madam Chairperson. Thank you again for another round. It is just really a single subject, maybe with more than one or two questions involved.

The family farm that came out in your reference obviously reminds us all of what created the country. I would find it hard in trying to establish a question on this, Mr. Noreau, to identify, to define the family farm. I am sure it is different right across this country, depending on which farmer you talk to in which province, depending on the products, the motivation, whether it is all of their living or part of their living, etc. However, it is still something special and I think it deserves the attention you

**M. Noreau:** A la fin d'avril ou au début de mai de l'année dernière, j'ai mis sur pied un groupe de travail présidé par un scientifique supérieur pour examiner tout le problème des produits chimiques toxiques. En octobre j'ai émis des lignes directrices à tous les décideurs quant aux responsabilités de tous et chacun.

Grâce à ces efforts, 95 p. 100 des comités ont déjà été créés, 84 p. 100 des institutions ont pris des mesures conformes aux lignes directrices quant à la manutention, l'entreposage, le transport et l'évacuation de ces produits. Ce sont des chiffres que j'ai obtenus dans une enquête que j'ai faites il y a 10 jours. Seulement 65 p. 100 des institutions ont un répertoire de leurs produits chimiques toxiques, et 88 p. 100 les étiquettent. Je crois donc que nous faisons des progrès.

Je vais maintenant vous parler des institutions identifiées dans le rapport du vérificateur général. Il y a d'abord l'Institut de recherche vétérinaire à Nepean. Deux projets importants sont en cours pour construire une installation d'entreposage des produits chimiques à l'Institut à Nepean. Le coût est de 700,000\$, et le projet se réalise pendant cette année financière.

Pour ce qui est de l'édifice 22, dont il y avait également une photographie dans le rapport du vérificateur général, nous avons accordé presque 300,000\$ au cours de l'année financière 1986-1987 pour l'entreposage des produits chimiques et pour mettre sur pied des installations de manutention. Nous prévoyons consacrer un autre 400,000\$ à ce projet pendant l'année financière 1987-1988.

Même s'il faut avoir un processus, des lignes directrices et de l'imputabilité, en fin de compte il faut investir dans les installations physiques. Autrement, les lignes directrices n'ont rien à voir avec la réalité. Nous avons maintenant une stratégie d'entretien de nos édifices, dont une partie importante porte sur les produits chimiques toxiques, qui nous préoccupe tout autant que vous, non seulement en ce qui concerne la sécurité de nos employés, mais également celle des collectivités avoisinantes.

**M. Roman:** Merci beaucoup, madame la présidente. Ceci met fin à mes questions.

**La présidente:** Merci. Monsieur Layton.

**M. Layton:** Merci, madame la présidente. Je vous remercie de nouveau de me donner un autre tour. J'aimerais vous parler d'un seul sujet, sur lequel j'aurai plusieurs questions à vous poser.

Dans vos remarques vous avez fait allusion à la ferme familiale. Cela nous fait penser tous aux efforts des fermiers qui ont créé notre pays. J'ai du mal à définir ce que c'est qu'une ferme familiale, monsieur Noreau. Je suis sûr que la définition varie d'une province à l'autre et d'un agriculteur à l'autre, selon les produits qu'il cultive, sa motivation, et la question de savoir si les recettes agricoles représentent tout son revenu ou seulement une partie. La ferme familiale est néanmoins une institution spéciale qui

[Text]

are giving it in these reviews with our provincial colleagues.

Do our present government programs for farm owners and workers compare equitably with support programs presently available to owners and workers in other sectors of our economy; or is there a mechanism in our government to even undertake such comparison? I do not know whether it is really up to Agriculture Canada to remind Canadians and their government that the family farmer, the owner or the worker, is not sharing in the benefits of whatever, being Canadian and having a Canadian government provide for him.

**Mr. Noreau:** I will preface what I am going to say by saying it is an impression. Before that, on the family farm. . . I am not saying—I hope you hear me well here—that the family farm is no longer on. I am saying we must understand the evolution it is going through. Is it really moving to more “corporate” forms, or is it not? What about off-farm employment; what are the trends in there? What is happening? It seems that with the bigger farms, the more capital intensive coupled with the difficulties the sector is going through—off-farm employment, for example, is on the rise; the two jobs kind of thing. But I am not sure of this; it is a bit of global perception.

• 1140

My point was that we have to try to understand what is going on here so as to be able to adapt the programs to, eventually, a new reality. I do not know if it exists or not, but I just want to know—

In the second part of your question you asked whether we compare it to other sectors. If I use the number of programs, both federal and provincial, I would be tempted to say that agriculture is one of the highly administered sectors of the economy in that there are a great number of government interventions, be it on credit, on income support, on land, on infrastructure. It takes many forms, including tax. So I am not sure what we would compare it to—textiles, or mining, or forestry—

**Mr. Layton:** Or one of the high techs where we get into major numbers in order to make a few jobs.

**Mr. Noreau:** I am at the level of impressions. . . You may have a lot of assistance provided to high-tech industry, or to energy industry, for example, but it does not take the same shape. The programs seem to be less numerous in the high tech or in energy. They are bigger.

**Mr. Layton:** It is funny you are looking at it from the point of view of how much goes into the program in

[Translation]

mérite, à mon avis, l'attention que vous lui accordez lors de vos discussions avec vos homologues provinciaux.

Est-ce que les programmes actuels du gouvernement destinés aux propriétaires des exploitations agricoles et ceux qui y travaillent se comparent équitablement avec des programmes destinés aux propriétaires et aux travailleurs des autres secteurs économiques. Est-ce qu'il existe un mécanisme qui vous permet de faire une telle comparaison? Je ne sais pas s'il incombe à l'Agriculture Canada de rappeler aux Canadiens et au gouvernement que les propriétaires et les travailleurs des fermes familiales ne partagent pas les avantages que le gouvernement offre aux autres Canadiens.

**M. Noreau:** Je tiens tout d'abord à vous dire que je vais vous parler d'une impression. J'espère que vous allez m'entendre bien quand je vous dis que la ferme familiale n'existe plus. Je prétends tout simplement qu'il faut comprendre l'évolution qu'elle subit. Les fermes familiales ont-elles vraiment tendance à s'apparenter davantage aux sociétés? Quelles sont les tendances du côté de l'emploi hors-ferme? Qu'est-ce qui se passe de ce côté-là? À côté des difficultés que connaît le secteur agricole en ce moment, on voit davantage d'emplois hors-ferme dans le cas des exploitations agricoles plus importantes, qui utilisent de gros capitaux. Parfois, les propriétaires ont deux emplois, par exemple. Je ne suis pas sûr de cela; il s'agit plutôt d'une perception globale.

Le point sur lequel je veux en venir, c'est qu'il faut essayer de comprendre ce qui se passe afin de pouvoir adapter les programmes à une nouvelle réalité si nécessaire. Je ne sais pas si elle existe ou pas, mais je veux tout simplement savoir. . .

Dans la deuxième partie de votre question, vous avez demandé si nous comparons le secteur agricole à d'autres secteurs. Si je tiens compte des programmes fédéraux et provinciaux, je serais tenté de dire que l'agriculture est un des secteurs de l'économie où il y a beaucoup d'interventions de la part du gouvernement, du côté du crédit, des suppléments de revenu, des terres et des infrastructures. Les interventions se font sous plusieurs formes, y compris les impôts. Je ne sais pas avec quels secteurs vous voulez le comparer. . . les textiles, les mines ou les forêts. . .

**M. Layton:** Ou l'une des industries de technologie de pointe où nous faisons des investissements importants afin de créer quelques emplois.

**M. Noreau:** Je vous parle de mes impressions. . . Il se peut que le gouvernement donne beaucoup d'aide à une industrie de technologie de pointe ou à une industrie énergétique, par exemple, mais elle ne prend pas la même forme. Les programmes semblent être moins nombreux du côté de la technologie de pointe ou de l'énergie. Mais ils sont plus importants.

**M. Layton:** C'est bizarre, vous envisagez la question du point de vue de la contribution financière au programme



## [Texte]

terms of maybe dollars and administration. I was looking at it from the other point of view: how much is getting to the worker and the owner?

**Mr. Noreau:** Okay. From the producer's point of view, he is faced with a vast number of assistance and support opportunities, to the point that at times he gets very confused about the forms he has to fill and all those things. There are too many, perhaps, "spotty" assistance programs as opposed to big interventions in an industry; whereas here it tends to be focused a bit more on the producer, who is the focal point of the assistance—whatever form it takes. I realize I am not really answering your question.

**Mr. Layton:** No, I am not even certain, Madam Chairman, that it is the Public Accounts committee that has to address this kind of issue. It may be that it has to be at some more philosophical than practical level. It just struck me, because family farms had been mentioned as one of the targets for the department. Perhaps we could ask the deputy minister to give us this background. I am not unhappy with it. I sense that there is a job here to be done by government, whether it is this committee or not.

**The Chairman:** Thank you. On Thursday could the deputy minister come prepared to address one or two very specific matters? Also, Mr. Noreau offered to bring the status of the recommendation of the Nielsen report for Thursday. If possible, perhaps we could have that Wednesday afternoon so that members could see it in advance. That would be very helpful.

I wanted to ask specifically about the financial implications of the method of determining the western grain stabilization payments in 1984, and the levy rates paid by the grain producers. Has the department done an analysis? If so, could we see it? Can you help this committee understand how the new national agriculture strategy will integrate the ad hoc support payments, such as livestock drought assistance with continuing programs like the Western Grain Stabilization Fund, crop insurance, the Agricultural Stabilization Act or Advance Payments for Crops Act? If there is a plan, it would be helpful for us to see how this is going to be co-ordinated.

I recognize we are talking about changes to legislation which your Minister would have to introduce in the House. Without asking you to give us any confidential advice to Ministers, if there are working documents which could be made available to this committee, it would help us to understand the direction in which the department is going. If there is strategic planning to meet the rising deficit from the WGS fund, I think it would be helpful for the committee to have some understanding of it.

## [Traduction]

et de son administration. Je l'envisageais de l'autre point de vue: combien reçoivent le travailleur et le propriétaire?

**M. Noreau:** D'accord. Du point de vue du producteur, qui dispose d'énormément de programmes d'aide et d'appui, à tel point qu'il est parfois confus quant aux formulaires qu'il faut remplir, etc. Il existe peut-être trop de programmes d'aide ponctuelle par opposition aux grandes interventions dans une industrie. Dans le secteur agricole, l'aide a tendance à viser davantage le producteur, qui est le point de mire de l'aide quelle qu'en soit sa forme. Je sais que je ne réponds pas vraiment à votre question.

**M. Layton:** Je ne suis même pas sûr, madame la présidente, qu'il incombe au Comité des comptes publics d'examiner ce genre de questions. Il se peut qu'il faille examiner ces questions à un niveau philosophique plutôt que pratique. Si j'ai pensé à la question, c'est parce qu'on a dit que la ferme familiale est une des cibles du ministère. Peut-être qu'on pourrait demander au sous-ministre de nous donner certains détails. La situation ne me déplaît pas. J'ai l'impression que le gouvernement a une tâche à faire dans ce sens, qu'elle se fasse par ce Comité ou par une autre instance.

**La présidente:** Merci. Je voudrais demander au sous-ministre d'avoir une ou deux réponses très précises à nous donner lors de sa comparution jeudi. M. Noreau a également offert de nous faire rapport, jeudi, de la situation en ce qui concerne la recommandation faite par le groupe de travail Nielsen. Si possible, nous aimerions avoir la réponse mercredi après-midi, afin que les membres du Comité puissent l'examiner d'avance. Cela nous serait très utile.

Je voulais vous poser une question précise au sujet des conséquences financières de la méthode de calcul des paiements de stabilisation concernant le grain de l'Ouest en 1984 et les taux de prélèvement payés par les producteurs de céréales. Le ministère a-t-il fait une analyse? Si oui, peut-on en avoir une copie? Pouvez-vous aider le comité à comprendre comment la nouvelle stratégie agricole nationale incorporera les paiements ponctuels, comme l'aide aux cultivateurs de bétail, aux programmes permanents comme le Fonds de stabilisation du grain de l'Ouest, l'assurance-récolte, la Loi sur la stabilisation agricole ou la Loi sur le paiement anticipé des récoltes? Si vous avez un plan, il nous serait utile de savoir comment vous allez coordonner tous ces programmes.

Je sais que nous parlons des modifications aux lois que votre ministre serait obligé de présenter en Chambre. Sans vous demander de nous donner des avis confidentiels destinés aux ministres, il nous serait utile d'avoir des documents du travail afin de mieux comprendre l'orientation du ministère. Si le ministère a un plan stratégique pour faire face au déficit croissant du fonds de stabilisation du grain de l'Ouest, je crois qu'il serait utile pour les membres du comité d'en avoir une idée.



[Text]

Before we adjourn, are there any other specific matters members would like to ask the deputy minister to address on Thursday?

**Mr. Layton:** No thank you, Madam Chairman.

**Mr. Dye:** Madam Chairman, there were several thrusts in our report which perhaps could be of use to your committee next Thursday. There is the question of adequate documentation so Ministers are properly briefed on the implications of some of these changes which have been made. Perhaps Ministers have been unaware.

There is the much larger question of meaningful performance indicators for the department to be accountable to Parliament, to not only have those performance indicators, but to have actual results reported to Parliament. You, as a Member of Parliament, can assist in helping Parliament keep the government accountable. I think it would be useful to have discussion on performance indicators.

**The Chairman:** Thank you. I would like to thank the witnesses for their presence here today.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

Avant de lever la séance, y a-t-il d'autres questions précises auxquelles les membres du comité voudraient avoir des réponses de la part du sous-ministre jeudi?

**M. Layton:** Non merci, madame la présidente.

**M. Dye:** Madame la présidente, il y a plusieurs points soulevés dans notre rapport qui seraient peut-être utiles au comité lors de votre réunion jeudi. Il y a la question de la documentation adéquate pour assurer que les ministres sont informés convenablement des conséquences de certains des changements qu'on a faits. Peut-être que les ministres n'ont pas été bien informés par le passé.

Il y a la question beaucoup plus large d'indicateurs utiles de rendement que le ministère devrait utiliser en rendant compte au Parlement. Il faut non seulement avoir les indicateurs de rendement, mais il faut qu'on fasse rapport au Parlement. En tant que député, vous pouvez aider le Parlement à faire en sorte que le gouvernement soit responsable. Je pense qu'il serait utile d'avoir une discussion au sujet des indicateurs de rendement.

**La présidente:** Merci. Je tiens à remercier les témoins de leur présence devant nous aujourd'hui.

La séance est levée.















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

Tuesday, April 28, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General.

*From the Department of Agriculture:*

Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;

A.O. Olson, Assistant Deputy Minister, Research  
Branch.

#### TÉMOINS

Le mardi 28 avril 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général.

*Du ministère de l'Agriculture:*

Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;

A.O. Olson, sous-ministre adjoint, La Direction  
générale de la recherche.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Thursday, April 30, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 18

Le jeudi 30 avril 1987

Présidente: Aideen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

---

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 8—  
Department of Agriculture

---

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 8—ministère de l'Agriculture

---

WITNESSES:

(See back cover)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987

---





## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 30, 1987  
(27)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:07 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Aileen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway and Anthony Roman.

*Acting Members present:* Lise Bourgault for Jean-Guy Guilbault and Harry Brightwell for Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General; Henry de Souza, Principal, Audit Operations. *From the Department of Agriculture:* Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister; A.O. Olson, Assistant Deputy Minister, Research Branch; G. Lavoie, Director General, Farm Financial Programs, Policy Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 8—Department of Agriculture of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

Jean-Jacques Noreau made a brief statement.

*It was agreed.*—That the document entitled "Report for the Deputy Minister on the Status of the Ministerial Task Force on Agricultural Programs—April 1987," be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "PUBL-14").

The witnesses answered questions.

At 12:18 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 AVRIL 1987  
(27)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics s'est réuni ce jour à 10 h 07 en la pièce 308, Edifice de l'ouest, sous la présidence d'Aileen Nicholson (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Aileen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway et Anthony Roman.

*Membres suppléants présents:* Lise Bourgault remplace Jean-Guy Guilbault et Harry Brightwell remplace Marcel R. Tremblay.

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: T.A. Wileman.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, vérificateur général; Henry de Souza, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère de l'Agriculture:* Jean-Jacques Noreau, sous-ministre; A.O. Olson, sous-ministre adjoint, Direction générale de la recherche; G. Lavoie, directeur général, Programmes d'aide financière aux agriculteurs, Direction général des politiques.

Conformément au mandat permanent qu'il tient du Règlement permanent et provisoire de la Chambre des communes, le Comité poursuit l'examen du chapitre 8, ministère de l'Agriculture, du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1986.

Jean-Jacques Noreau fait une brève déclaration.

Il est convenu.—Que le document intitulé «Rapport pour le sous-ministre sur la mise en oeuvre du rapport du Groupe de travail ministériel sur les programmes agricoles, avril 1987» soit annexé aux *Procès-verbaux et témoignages* de ce jour. (Voir Appendice «PUBL-14»).

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 18, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, April 30, 1987

• 1007

**The Chairman:** I call the meeting to order. We are resuming consideration of chapter 8, Department of Agriculture, of the 1986 report of the Auditor General.

The witnesses are Mr. Dye from the Office of the Auditor General and Mr. Noreau from the Department of Agriculture. I would invite both Mr. Dye and Mr. Noreau to introduce the witnesses they have with them this morning and also I would ask Mr. Dye and Mr. Noreau if they have any additional remarks before we begin to put the questions.

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Thank you, Madam Chair. I have again with me Paul Ward and Henry de Souza. My opening remarks would be perhaps a follow-up on my closing remarks of the other meeting—that my impression was we covered most of our chapter in the previous meeting, with the exception of concentrating on the question of information from Ministers and the question of performance indicators. I thought there might be some merit for your committee to review that part of the chapter.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Noreau.

**Mr. Jean-Jacques Noreau (Deputy Minister, Agriculture Canada):** Thank you, Madam Chair. In response to the request made Tuesday, which was back to the Nielsen task force, ministerial task force recommendations and implementation thereof, I have tabled this morning a progress report, which is an internal tool that I use to monitor the implementation of those recommendations.

I should point out that the study team on agriculture goes back almost 26 months ago now, so the recommendations you have there are paraphrases of what has been made public by the Nielsen team, to which some variations have been added over time and some other measures, so if you try to reconcile completely the document tabled by the Nielsen study team and what you have here as an internal tool, the wording may be different.

There are three things I would like to mention in this report to get the record very straight. On page 3, item 16, it says that the Canadian Grain Commission has implemented 100% cost recovery. It should be qualified by saying “on the services to the grain trade”. In other words, the research, for example, that the Canadian Grain Commission is doing is not fully cost recovered. I do not want to mislead the committee.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 30 avril 1987

**La présidente:** Je déclare la séance ouverte. Nous reprenons l'examen du chapitre 8, ministère de l'Agriculture, du rapport de 1986 du vérificateur général.

Nous avons pour témoins M. Dye, vérificateur général du Canada, et M. Noreau, du ministère de l'Agriculture. Je voudrais prier MM. Dye et Noreau de bien vouloir présenter les témoins qui les accompagnent ce matin et j'aimerais également savoir s'ils ont l'intention de prendre la parole avant que nous ne commençons à leur poser des questions.

**M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Je vous remercie, madame la présidente. Je suis de nouveau accompagné de MM. Paul Ward et Henry de Souza. En guise d'introduction, je reviendrais sur ma conclusion de la séance précédente, à savoir qu'au cours de la dernière séance nous avons examiné l'essentiel du chapitre, à l'exception de la question de l'information reçue des ministres ainsi que de celle des indicateurs de rendement. J'ai pensé que votre Comité aurait peut-être intérêt à revenir sur cette partie du chapitre.

**La présidente:** Je vous remercie. Monsieur Noreau.

**M. Jean-Jacques Noreau (sous-ministre, Agriculture Canada):** Je vous remercie, madame la présidente. En réponse à la demande qui nous a été adressée mardi de revenir sur le rapport Nielsen, sur les recommandations du groupe de travail ministériel et sur leur mise en application, j'ai déposé ce matin un rapport d'activités qui constitue un outil à usage interne et qui me permet de suivre la mise en oeuvre de ces recommandations.

J'aimerais vous faire remarquer que les travaux du groupe d'étude sur l'agriculture remontent à près de 26 mois, de sorte que les recommandations qui y figuraient sont des paraphrases de ce qu'a publié l'équipe Nielsen; certaines variantes s'y sont greffées entre temps, ainsi que des mesures supplémentaires, de sorte que vous constaterez peut-être certaines différences entre le document déposé par le groupe d'étude Nielsen et celui-ci, qui sert d'outil de travail au ministère.

Pour mettre les choses au point, je voudrais faire trois remarques. Il est dit à l'article 16, page 3, que la Commission canadienne des grains est parvenue à un recouvrement des coûts à 100 p. 100. Il conviendrait de préciser: «sur les services du commerce des grains». En d'autres termes, le coût de la recherche effectuée, par exemple, par la Commission canadienne des grains n'est pas entièrement recouvert. Je ne voudrais pas induire le Comité en erreur.

[Texte]

[Traduction]

• 1010

On the next page, item 23, there is a date here that says Saskatchewan and B.C. agreements are to be completed in late 1986; it should read 1987.

And finally, for precision, on page 6 of the same report, item 36 talks about agriculture stabilization. It says that the sugar beet agreement was signed. We should add that the main agreement that was signed was for the red meat, including hogs and lambs. So these are just some clarifications that I thought I should make on this little report for members of the committee. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** So item 36 should read "sugar beet agreement signed"—

**Mr. Noreau:** We should add: "red meat agreements signed, including hogs and lambs".

**Mr. Ravis:** In addition to sugar beets?

**Mr. Noreau:** Yes. In addition to sugar beets. I apologize for those corrections, Madam Chair.

**The Chairman:** If it is agreeable to the committee, I would suggest that this report be appended to today's minutes.

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Any further comments, Mr. Noreau?

**Mr. Noreau:** No, Madam Chair, thank you.

**The Chairman:** Then we will open the questioning. We have no volunteers at the moment. I shall start with the question of performance indicators. I think we touched on this last week, because we did have some questions about why certain ongoing problems did not seem to have been picked up, as far as we could see, by internal audit. In fact, we did ask what kinds of performance indicators or ongoing assessment of programs there was. Mr. Noreau, could I invite you to develop on that theme a little?

**Mr. Noreau:** Yes, Madam Chair. We have worked quite hard on developing those performance indicators. I shall use the example of crop insurance, but it applies as well to the whole financial program. In part III of the main estimates, 1987-88, there is a number of revised performance measures that are outlined there. I shall go through them very quickly. In addition to other ones we used before, equitability of program benefits across commodities and regions is an indicator; price stability is another one; changes in net farm income, resulting from payments and benefits provided for specific, or all

À la page suivante, à l'article 23, il est dit que les ententes de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique seront conclues à la fin de 1986, alors que cela devrait être 1987.

J'ajouterais enfin, pour préciser les choses, qu'à la page 6, à l'article 36 du même rapport, il est question de stabilisation de l'agriculture et il est fait mention de la signature d'une entente sur la betterave à sucre. Nous voudrions préciser que la principale entente qui a été signée portait sur la viande rouge, qui comprenait également la viande de porc et d'agneau. Ce sont là quelques-unes des précisions que je voulais apporter à ce petit rapport destiné aux membres du Comité. Je vous remercie, madame la présidente.

**La présidente:** À l'article 36 il devrait donc y avoir «entente sur la betterave sucrière signée». . .

**M. Noreau:** Et nous devrions ajouter «ententes signées pour la viande rouge, y compris la viande de porc et d'agneau».

**M. Ravis:** En plus de l'entente sur la betterave sucrière?

**M. Noreau:** Oui, en plus de celle sur la betterave sucrière. Je vous prie d'excuser ces corrections, madame la présidente.

**La présidente:** Si le Comité y consent, je propose de mettre ce rapport en annexe au compte rendu de la séance de ce jour.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Avez-vous d'autres observations à faire, monsieur Noreau?

**M. Noreau:** Non, je vous remercie, madame la présidente.

**La présidente:** En ce cas, nous allons passer aux questions. Personne ne s'étant encore manifesté pour les questions, c'est moi qui vais commencer en vous posant une sur les indicateurs de rendement. C'est une question que nous avons effleurée la semaine dernière, parce que certains s'étaient demandé pourquoi des difficultés chroniques ne semblaient pas avoir été dépestées par la vérification interne. Nous avons demandé, en fait, de quel genre d'indicateur de rendement ou d'évaluation permanente des programmes on disposait. Puis-je vous prier, monsieur Noreau, de nous parler un peu plus longuement de cette question?

**M. Noreau:** Certainement, madame la présidente. Nous nous sommes attachés à mettre au point ces indicateurs de rendement et je vous en donne pour exemple l'assurance-récolte, mais l'exemple s'applique aussi bien à tout le programme financier. La partie III du budget principal de 1987-1988 contient un certain nombre de mesures de rendement révisées que je passerai très rapidement en revue. Nous avons repris les indicateurs utilisés précédemment et y avons ajouté l'équité des prestations des programmes par denrée et par région; la stabilité des prix; les changements dans les revenus nets agricoles à la



[Text]

commodities; decrease in provincial requests for emergency assistance, and amounts paid in relation to similar past circumstances; accessibility of commercial credit, arising from the financial security provided by the program; and protection of farm assets, with a reduced number of bankruptcies among participating producers relative to the number of bankruptcies among non-participating producers.

So these are some of the indicators. Others that we also use include comparison of number of crops insured versus the number of crops produced in Canada. Currently 89% of the commercial crops are insurable. There is also growth in farmer participation in the program, currently 66%; percentage of acres insured versus cultivated; measurement of the degree of stability provided by the program through periodic surveys by the audit and evaluation branch. There are a half a dozen more. I do not know if you want me to go through them for the record.

We have added the first list that I have described, and they are included in part III of the estimates right now. Therefore, we are bound, in a sense, to report against them in our next estimates presentation.

• 1015

**The Chairman:** Mr. Dye, would you care to comment?

**Mr. Dye:** Thank you. It is a very important issue to have performance indicators for a number of good reasons, some of which are information to you as Members of Parliament. I do not think you really understand, through their performance indicators, the end result of agricultural programs. I doubt if any member in the House could give me an accurate total of the assistance given to the farm community. My guess would be that each would come up with a slightly different number, because I do not think it is aggregated in a way everybody would agree with.

I think also there is a deficiency in the department with respect to performance indicators, in terms of having information they need in order to manage well. There is a great opportunity within the department on a whole array of different areas of information, both macro-economic and performance at program levels.

**Mr. Noreau:** I do not dispute that. I think we are weak, and we must try and we are in the process of trying to generate more precise information, and this is going to help us.

We spoke on Tuesday with Mr. Layton about the whole question of the family farm and changes occurring there. This is an area where we must generate more knowledge to understand the phenomena going on.

[Translation]

suite de paiements et prestations versés pour certaines denrées ou pour toutes; la diminution des demandes d'aide d'urgence émanant des provinces et des sommes versées autrefois dans des circonstances semblables; les facilités de crédit commercial découlant de la sécurité financière assurée par le programme; et la protection des biens des entreprises agricoles, les faillites de producteurs participants ayant diminué par rapport au nombre des faillites des producteurs non participants.

Ce sont là quelques-uns de nos indicateurs, mais nous utilisons également une comparaison du nombre de produits agricoles assurés par rapport au nombre de produits agricoles du Canada. À l'heure actuelle, ce sont 89 p. 100 des cultures commerciales qui sont assurables. La participation des exploitants agricoles au programme a également augmenté et atteint actuellement 66 p. 100; le pourcentage des superficies assurées par rapport aux superficies cultivées; la mesure du degré de stabilité assuré par le programme, effectuée par enquêtes périodiques de la Direction de la vérification et de l'évaluation. Ce n'est pas tout, il y en a encore une demi-douzaine, mais je ne sais pas si vous voulez que je vous en donne la liste pour le compte rendu.

Nous avons ajouté la première liste que je vous ai énoncée, elle se trouve à la partie III du budget et c'est pourquoi nous sommes tenus, en un sens, de nous en servir comme points de repère dans notre prochain budget.

**La présidente:** Est-ce que vous avez des commentaires à faire, monsieur Dye?

**M. Dye:** Je vous remercie. Les indicateurs de rendement sont très importants et il existe bon nombre de raisons d'en avoir, entre autres pour informer les députés. Mais je ne pense pas que ces indicateurs de rendement vous permettent de comprendre le résultat net des programmes agricoles. Je doute qu'il existe un seul député qui puisse me donner le total exact de l'aide donnée aux agriculteurs. Chacun fournirait probablement un chiffre légèrement différent, parce que la somme des chiffres n'est pas faite de façon qui emporte l'unanimité.

Je pense également qu'il y a des lacunes, au ministère, pour l'établissement de ces indicateurs de rendement, des lacunes dans l'information nécessaire. Ce serait l'occasion de combler ces lacunes sur toute une série de domaines d'information, à la fois au niveau macro-économique et au niveau du rendement des programmes.

**M. Noreau:** Je n'en disconviens pas. C'est un point sur lequel nous sommes faibles et nous essayons justement d'obtenir une information plus précise, ce qui devrait nous aider.

Nous avons eu mardi un entretien avec M. Layton sur cette question de l'exploitation agricole familiale et des changements qui s'y font jour. C'est une question sur laquelle nous devrions être mieux informés, afin de comprendre ce qui se passe.

## [Texte]

I do not dispute the need for further progress. I am attempting to indicate to you that we have made some movement and we will continue to do so, in order, in a sense, if I may use some imagery here, to de-globalize the agriculture problem definition. It has a way of being difficult to dissect as a problem. It is often globalized.

**The Chairman:** Before I go to Mr. Ravis and Mr. Redway, could I just ask Mr. Noreau to comment on the specifics Mr. Dye raised on page 3 of his opening statement, where the Auditor General suggests:

Improved accountability to Parliament could be achieved by reporting, for example, the level of commodity support in comparison to the significance of the commodity, the actuarial soundness of plans in respect of crop insurance and the Western Grain Stabilization Administration, the measure of fair return to producers, and the total federal expenditures for agriculture.

What about those four specific items?

**Mr. Noreau:** On the total federal expenditures for agriculture, unless I misunderstand the Auditor General, I think that is available.

On the measure of fair return to the producers, some of the indicators I just mentioned—changes in net farm income resulting from payments and benefits provided for specific and all commodities—will go some way toward addressing that.

I have a difficulty in coming up with a definition of what is a "fair return", obviously. I guess Mr. Dye would also. So it is through a number of indicators that only address part of this that we will come to some idea, I suppose. . . I will not expect a precise definition of what is a "fair return"; we can all interpret that differently, but I think the way to get at it is to have a number of performance indicators or measures that bring us closer to some understanding of what is a "fair return".

With respect to actuarial soundness of plans in respect to crop insurance and WGS, let me give you some of the. . . First, there was a need for more work to be done on this, and I have agreed with the Auditor General that there was a need to improve, for example, the methodology for the setting of the rate for crop insurance in particular. We have been working since last summer with the Department of Insurance. We have exchanged definitions of what "actuarial soundness" means, "self-sustainability". We have obtained their comments. We have had a meeting with the Auditor General's staff and the Department of Insurance and our people in March, a month and half ago, to try to come to an understanding on what those things mean and be able then to share that with you. We will in the next few weeks hire the services of a consultant to help us further the work that has

## [Traduction]

Nous avons du pain sur la planche, je n'en disconviens nullement, mais j'essayais de vous montrer les progrès que nous avons déjà réalisés. Nous comptons continuer dans ce sens afin de ramener le problème de l'agriculture à ses éléments car il a tendance à se présenter sous une forme agglomérée.

**La présidente:** Avant de donner la parole à M. Ravis et à M. Redway, puis-je demander à M. Noreau ce qu'il pense des questions soulevées par M. Dye à la page 3 de sa déclaration liminaire, où le vérificateur général propose:

Il serait possible de mieux rendre compte au Parlement de l'utilisation des ressources en présentant, par exemple, le niveau de soutien octroyé pour des produits par rapport à l'importance de ces derniers, la solidité actuarielle des régimes d'assurance-récolte et du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, le calcul d'un juste rendement pour les producteurs et un tableau de l'ensemble des dépenses fédérales en agriculture.

Qu'en est-il de ces quatre points spécifiques?

**M. Noreau:** J'espère avoir bien compris le vérificateur général, mais je pense que nous avons le chiffre d'ensemble des dépenses fédérales pour l'agriculture.

Quant au juste rendement pour les producteurs, certains des indicateurs que je viens de mentionner, par exemple les modifications du revenu agricole net décaissant des paiements et prestations pour certaines denrées et pour toutes les denrées, nous aideront partiellement à atteindre cet objectif.

La difficulté, c'est de donner une définition de ce qui constitue «un juste rendement», et M. Dye sera sans doute d'accord avec moi. Nous ne parviendrons à une notion approximative qu'à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs, j'imagine. . . Je ne pense pas que nous puissions parvenir à une définition précise, la notion de «juste rendement» se prêtant à toutes sortes d'interprétations, mais nous pouvons nous en rapprocher grâce à plusieurs indicateurs ou mesures de rendement qui nous permettront de mieux cerner la notion de «juste rendement».

En ce qui concerne la solidité actuarielle des régimes d'assurance-récolte et du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, permettez-moi de vous donner certaines des. . . Nous avions encore beaucoup à travailler là-dessus et je reconnais avec le Vérificateur général, que nous avons des progrès à faire, par exemple sur la méthode d'établissement du taux de l'assurance-récolte, en particulier. Depuis l'été dernier, nous nous penchons sur cette question en collaboration avec le Département des assurances. Nous avons échangé des définitions sur la signification de «solidité actuarielle» et sur celle de «autosuffisance». Nous avons pris note de leurs observations. Nous avons organisé, en mars, une réunion avec le personnel du Vérificateur général, avec celui du Département des assurances et avec nos spécialistes pour arriver à nous entendre sur la définition

[Text]

followed from the last meeting in March among Insurance, the Auditor General, and ourselves.

[Translation]

de ces notions et pour vous en faire part. Au cours des prochaines semaines, nous allons retenir les services d'un consultant pour nous aider à aller plus avant sur la route tracée en mars dernier par le Département des assurances, le Vérificateur général et nous-mêmes.

• 1020

The significance of the commodity is a difficult one, as you can imagine. It has regional differences. It has economic interpretations, I guess, that would vary from one place to another in the country. Some of them are quite clear. When I think of potatoes in the Maritimes or grains in the west, these are reasonably intuitively understandable—not only in the Maritimes, as you point out. But the significance of the commodity... you can look at it many ways: in terms of marketing, exports, economic impact in the region, employment. All those things have to be brought to bear. At the end of the day, I wonder if we would all agree on a degree of significance for a commodity, either across the country or in a given area.

I guess I am just sharing with you the difficulty I have, we have, to grasp the concept of significance of a commodity. There is a lot of judgment, I guess is basically what I am saying.

**The Chairman:** Since Mr. Dye pin-pointed these areas for examples and considered that performance indicators would help arrive at a judgment on these, would he care to say anything more on them?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I understand the stabilization act requires in law that a determination of a fair return be made. We have just heard testimony to say it is just a matter of opinion. It seems to me the department is obliged to pick a number and make a plan, because that would... To me, if they chose 3%, you might have \$2 billion going into agriculture; if you had 20%, you might have \$10 billion going into agriculture. They are tremendous swings. If you choose 10%, you might wind up with the \$4.9 billion that we might agree is what is going into agriculture presently, depending on how you sum up the numbers and what things you exclude that are agricultural in nature. So I think they have to pick a number.

**Mr. Noreau:** Indeed we do. I am just saying the way we do it, in my humble view, is not 100% scientific. It includes judgment.

Perhaps, Madam Chair, I could ask if you would allow Mr. Gilles Lavoie, who is the director general of financial programs in the policy branch of the department, to comment further on the issue we are discussing here.

**The Chairman:** Mr. Lavoie.

Il est difficile, comme vous l'imaginez, de comprendre le rôle joué par une denrée, car il y a des différences selon les régions. Il y a des interprétations économiques qui varient d'un endroit à l'autre dans le pays. Dans certains cas, il est facile de comprendre ce rôle: quand je parle des pommes de terre dans les Maritimes ou des céréales dans l'Ouest, c'est une notion que je peux comprendre d'intuition—pas seulement dans les Maritimes, comme vous le faites remarquer. Mais le rôle joué par cette denrée... vous pouvez l'envisager sous différents angles: celui de la commercialisation, de l'exportation, le rôle économique pour la région, l'emploi, toutes ces questions pèsent dans la balance. Quand on tient compte de tous les facteurs, je doute fort que l'on parvienne à s'entendre sur le rôle d'une denrée dans une région donnée ou dans le pays tout entier.

Je voulais simplement essayer de vous faire comprendre la difficulté de comprendre le rôle d'une denrée. Il faut porter un jugement de valeur, je pense.

**La présidente:** Puisque M. Dye a lui-même désigné ces questions, à titre d'exemples, et a évoqué les indicateurs de rendement qui permettraient de porter un jugement sur ces questions, aurait-il quelque chose à ajouter?

**M. Dye:** Madame la présidente, je crois savoir que la loi sur la stabilisation exige l'établissement d'un juste rendement. On vient de nous dire que c'est affaire d'opinion mais il me semble, à moi, que le ministère doit s'entendre sur un chiffre pour mettre en place un programme, parce que ceci... S'il décide de 3 p. 100, vous pourriez avoir à verser 2 milliards de dollars à l'agriculture; s'il décide de 20 p. 100, vous vous retrouveriez avec 10 milliards de dollars. Se sont là des écarts considérables. Si vous adoptez 10 p. 100, vous vous retrouveriez avec 4,9 milliards, chiffre qui représente la subvention actuelle à l'agriculture, selon la façon dont vous faites l'addition et les éléments que vous laissez de côté et qui sont de nature agricole. Je pense qu'il faut bien finir par en venir à un chiffre.

**M. Noreau:** C'est vrai, mais ce que je voulais dire, en toute humilité, c'est que notre façon de procéder n'est pas scientifique à 100 p. 100 et qu'on porte un jugement de valeur.

Permettez-moi, madame la présidente, de demander à M. Gilles Lavoie, directeur général des programmes d'aide financière aux agriculteurs, de nous parler plus en détail de la question qui fait l'objet de notre discussion.

**La présidente:** Monsieur Lavoie.



## [Texte]

**Mr. Gilles Lavoie** (Director General, Farm Financial Programs, Policy Branch, Agriculture Canada): Thank you very much, Madam Chairman. I agree fully with Mr. Dye and Mr. Noreau that it is quite difficult. It is true the Agricultural Stabilization Act in its preamble says the objective of the act is to provide a fair return for the investment and labour of the farmers. Now the act, in its statutory obligation in the list of named commodities, says the fair return is 90% of the five-year average. We have a definition there which is the basic statutory obligation for the named commodities under the act. We have also a general policy to try to recommend to the government the designation of other commodities at the same level, but using also some other criteria; and these other criteria of course have a judgment call attached to them.

• 1025

We are also obviously limited. For the statutory obligation there is not too much problem, but as far as designated commodities are concerned, our annual budget as voted by Parliament is \$11 million. Now, the question is how to deal with fairness for all commodities with a budget of \$11 million. There is no easy answer, I guess.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** I should not make this comment, but I find it interesting that the people who initiated emergency debate on agriculture are not here this morning to ask some questions. Maybe that is a bit of a partisan comment, but I am surprised that our colleague Mr. Hovdebo is not here this morning.

I would like to zero in on some research questions and I think Agriculture Canada has probably done some very excellent work in basic research in this country. I think they are to be commended for the history they have in doing research, and I will refer specifically to some of the work that has been done at the Agriculture Research Station in Saskatoon on canola, which is a well-accepted commodity world-wide.

That really leads me to my question of how should we and are we interested in protecting the technology once it is developed in this country, and do we end up sort of giving it away. I am thinking specifically now of Third World countries, which probably need the technology, and we are probably providing assistance to those countries when we give them the technology.

I will give you a different example and that is the United States, which has now become very interested in canola and are planning to start growing canola. But are we really getting anything back for all the money we have ploughed into canola development? Maybe your answer is no, we should not be getting anything back, but I think it is a technology that this country has developed, just as technology in a lot of other high-tech things related to electronics and so on, telecommunications, where we are

## [Traduction]

**M. Gilles Lavoie** (directeur général, Direction des programmes d'aide financière aux agriculteurs, Agriculture Canada): Je vous remercie beaucoup, madame la présidente. Je suis tout à fait d'accord avec MM. Dye et Noreau sur la difficulté de ce choix. Il est exact que la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, dans son préambule, déclare avoir pour objet d'aider l'industrie de l'agriculture à obtenir un juste rendement de son travail. Dans la liste des produits dénommés, la loi établit pour juste rendement 90 p. 100 de la moyenne du prix de base sur cinq ans. Nous avons donc ici une définition qui est l'obligation légale à l'égard des produits dénommés en application de la loi. Nous avons également pour directive générale de recommander au gouvernement de désigner d'autres produits au même niveau, mais en utilisant également d'autres critères et ces derniers, bien entendu, comportent un jugement de valeur.

Cela nous limite évidemment beaucoup. En ce qui concerne l'obligation que nous impose la loi, cela ne pose pas trop de problèmes pour nous, mais c'est plus difficile pour ce qui est des produits désignés, puisque le Parlement nous accorde un budget annuel de 11 millions de dollars. Comment, avec un budget de 11 millions de dollars, tenir compte de toutes les denrées? C'est bien difficile.

**La présidente:** Merci. Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Je ne devrais sans doute pas le dire, mais je comprends mal ce ceux qui sont à l'origine du débat d'urgence sur l'agriculture ne soient pas ici ce matin pour interroger les témoins. C'est sans doute une observation partisane, mais je suis surpris de constater ce matin l'absence de notre collègue M. Hovdebo.

J'aimerais aborder l'aspect de la recherche, et je pense qu'Agriculture Canada a fait de l'excellent travail en matière de recherche fondamentale au Canada. Je félicite le ministère de tout ce qu'il a fait traditionnellement dans ce domaine, et je vais m'arrêter particulièrement aux travaux effectués à la Station de recherche agricole de Saskatoon sur le canola, qui est bien accueilli dans le monde entier.

Ce qui m'intéresse, c'est de savoir si nous cherchons vraiment à protéger notre technologie mise au point au Canada, ou si nous ne finissons pas par la laisser aller. Je pense en particulier aux pays du Tiers-monde qui ont sans doute besoin de la technologie, et auxquelles nous offrons sans doute notre aide en la leur fournissant.

Laissez-moi vous donner l'exemple d'un autre pays, celui des États-Unis, qui s'intéresse depuis peu au canola et a l'intention de commencer à le produire. Le Canada récolte-t-il un peu les bénéfices de tout ce qu'il a investi dans le canola? Vous me répondrez peut-être par la négative en me disant que nous ne devrions pas nous attendre à récolter quoi que ce soit; mais moi, je vous objecterais que c'est une technologie développée par des Canadiens au même titre que n'importe quelle autre



[Text]

able to capture some of our development costs and we are able to sell the technology. I would like your comments on this, please.

[Translation]

technologie de pointe en matière d'électronique, de télécommunications, etc., où pourtant nous avons pu recouvrer une partie de nos investissements en vendant notre technologie à l'étranger. Qu'en pensez-vous?

**La présidente:** Monsieur Ravis, en quoi cela a-t-il quelque chose à faire avec. . .

**The Chairman:** Mr. Ravis, are you relating this to—

**Mr. Ravis:** I am relating it to the research section and then I want to get into some specifics on royalties and so on after that.

**M. Ravis:** Cela a beaucoup à voir avec la recherche, mais après cela, j'aimerais passer plus précisément aux redevances, notamment.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Noreau.

**La présidente:** Merci. Monsieur Noreau.

**Mr. Noreau:** I am not sure, Mr. Ravis, whether I should get to your question already from the angle of royalties and the eventuality of plant breeders' rights and that kind of thing, but perhaps I should start with a general comment.

**M. Noreau:** Monsieur Ravis, peut-être devrais-je vous répondre directement en parlant des redevances et des droits éventuels des phytogénéticiens, notamment. Mais permettez-moi d'abord une observation générale.

Maybe it is the wrong way to put it, but science has no borders, in a sense, and if it had, maybe it would be a sad state. Scientists meet and exchange their discoveries and I think that is the way the world ends up evolving.

Ce n'est peut-être pas la bonne façon d'aborder la question, mais il n'y a pas de frontières à la science, et s'il y en avait, ce serait bien malheureux. Les scientifiques échangent leurs découvertes et c'est la seule façon pour le monde d'évoluer.

When it comes down to rights or proprietary rights over a given piece of technology or a given breed of plant or whatever, we are one of the rare countries that does not have a plant breeders legislation. It has been debated, as you know. There is rather widespread support for it, but also objections and fears, I guess, around the idea that it may mean that the big companies will start getting monopolistic about the breeds they will develop and all that kind of thing.

En ce qui concerne les droits de propriété sur une technologie bien particulière ou sur une espèce végétale, notamment, nous sommes l'un des rares pays à ne pas avoir légiféré en matière de phytogénétique. Vous savez qu'on a déjà débattu la question et qu'on est généralement d'accord pour légiférer ce domaine, même si l'on s'inquiète de l'éventualité que les grandes entreprises s'arrogent le monopole de toutes nouvelles espèces qui pourraient être mises au point.

The second kind of concern I hear is that it may be an excuse for the government and for the Department of Agriculture to start surreptitiously moving away some funds from research. Despite the fact that we have had to make our contribution to expenditure reductions by downsizing the research branch staff by about 6%, compared to 9% of the rest of the department, I can assure you that the Minister and Dr. Olson are not on a path to reduce agricultural research funding. On the contrary, it has to be enhanced and strengthened, according to the national agricultural strategy. The way to do it at a time when resources are limited is by greater co-operation: working together, joint ventures, partnerships. We need to get a bigger bang for our buck.

Certains pensent également qu'une loi éventuelle pourrait servir d'excuse au gouvernement et au ministère de l'Agriculture pour retirer subrepticement des crédits à la recherche. Même si nous avons dû, nous aussi, contribuer à l'effort général pour réduire les dépenses en dégraissant le personnel de notre direction de recherche d'environ 6 p. 100, par rapport aux 9 p. 100 de réduction qu'a eu à subir le reste du ministère, je vous assure que ni le ministre ni M. Olson n'est prêt à diminuer les crédits consacrés à la recherche agricole. Au contraire, il faut mettre encore davantage l'accent sur ce domaine, comme le prévoit la stratégie agricole canadienne. Comment y arriver lorsque les crédits sont limités? En collaborant à une plus grande échelle, c'est-à-dire en travaillant les uns avec les autres, en s'associant et en créant des entreprises communes. Autrement dit, il faut que notre investissement nous rapporte plus.

• 1030

**Mr. Ravis:** I will move to some of the other research that Agriculture Canada has done in the area, for example, of biotechnology. There certainly has been some excellent basic research done, and now the private sector firms are taking the development of that into the marketplace. I am just wondering what you are putting in place now in the way of royalties to address this whole question of getting some of your money back on basic research.

**M. Ravis:** Je vais passer maintenant à un autre domaine de recherche à Agriculture Canada, celui de la biotechnologie. Le ministère a déjà fait de l'excellente recherche fondamentale en ce domaine, et maintenant ce sont les entreprises privées qui en mettent au point la commercialisation. Quelles sont les redevances que vous avez prévues afin de vous permettre de réinvestir dans la recherche fondamentale?

[Texte]

**Mr. A.O. Olson (Assistant Deputy Minister, Research Branch, Department of Agriculture):** You have to think back on the history of agricultural research in Canada and recognize that the long-term process was the generation of new technology for farmers. You have an ethic in the research branch and many of our universities of handing the technology directly to the user.

We are in a change period. We have a growing private sector involvement, particularly in the plant-breeding area, that I would like to see encouraged. But in many cases we do not have clear-cut mechanisms to deal with those kinds of rights.

There are technologies that are shared world-wide, and we have to be very careful about closing our borders to it. We gain as much or more coming back in. Those kinds of technologies we need to share. They are the kind of technologies for which there is a commercial opportunity. The most effective way of putting them into production is through a commercial vehicle. For example, with pesticides or pharmaceuticals, there is a very limited role for my kind of organization to have an involvement.

I had the pleasure last night of watching a videotape taken from *The Journal* on the dairy industry in Canada. I think it makes a good point about the private sector's important role. Even in that case there is a basic research that we help support in terms of generating the technology, and we share that.

• 1035

When it comes to the question of biotech, we are in a definition period, no question about it. There is going to be a lot of discussion with the industry in terms of how we deal with this ownership issue; plant breeders rights are one of the components. Another issue that is on the horizon in Canada is the whole question of plant gene patenting. It is on the table in the United States. It has to be dealt with in its own right. It has pros and cons in terms of again having access to gene material. There is going to be a significant debate over many years to come before the issue is settled.

We have a number of what I would call inventions. You know, if you think of a Petri dish with a culture as an invention, we have a number of those. A number of them are not easily transferred to a farmer or to an industry by just handing out the Petri dish and saying go to it, this is new way to improve nitrogen uptake by a particular brand of alfalfa. It needs to be put into commercial hands and utilized. In these kinds of cases we go through I guess what you would say is a bidding or tendering process with firms that would be interested in developing the product. We put it in their hands on the basis of a return to our investment. There is a limited number of these cases, so each one is really almost a precedent-setting process. We have a number in place at this point in time.

[Traduction]

**M. A.O. Olson (sous-ministre adjoint, Recherche, ministère de l'Agriculture):** De tout temps, dans l'histoire de la recherche agricole au Canada, la recherche à long terme a toujours visé la production de nouvelles technologies pour les agriculteurs. La direction de la recherche a toujours eu pour principe, comme beaucoup de nos universités d'ailleurs, de remettre directement la technologie entre les mains de l'utilisateur.

Tout cela est en train de changer. J'aimerais que l'on encourage encore plus le secteur privé à participer comme il le fait déjà à la recherche, particulièrement en phytogénétique. Mais dans bien des cas, nous ne savons pas encore que faire de ces droits.

Certaines de nos technologies sont partagées de par le monde, et il ne serait pas très prudent de notre part de leur fermer nos frontières. Nous avons tout à gagner à les laisser circuler. Il faut partager ces nouvelles techniques, puisqu'elles offrent des possibilités commerciales. La meilleure façon de les rendre productives, c'est de les commercialiser. En effet, les ministères, comme celui que je représente, ont un rôle très limité à jouer dans la commercialisation de produits comme les pesticides ou les produits pharmaceutiques.

Hier soir, j'ai eu le plaisir de voir à l'émission *The Journal* un film sur l'industrie laitière au Canada, qui illustrait bien le rôle important que pouvait y jouer le secteur privé. Et même dans ce cas-là, le gouvernement a joué un rôle en aidant à financer la recherche fondamentale à l'origine de la technologie utilisée.

En ce qui concerne la biotechnologie, il ne fait pas de doute que nous en sommes encore à l'étape de la définition des droits. Il faudra sans doute discuter avec les représentants du secteur privé de ce qu'ils entendent par droit de propriété en général et par droits des phytogénéticiens en particulier. Il plane également à l'horizon, toute cette question de protection par des brevets au Canada des nouveaux gènes végétaux. On en discute déjà aux États-Unis. C'est un domaine en soi, et qui suscite à son tour des controverses sur la question d'accès au matériel génétique. Je suppose qu'il faudra débattre la question pendant des années avant qu'elle ne soit réglée.

Nous comptons un certain nombre de ce que j'appellerais des inventions. Par exemple, si à une plaque de Pétri pour les cultures, est une invention, eh bien, nous en avons, des inventions. Il n'est pas nécessairement facile de remettre entre les mains des agriculteurs nos inventions en leur suggérant, par exemple, d'utiliser la plaque de Pétri pour améliorer l'apport en azote de l'espèce d'alfalfa qu'ils récoltent. Il faut qu'une invention soit d'abord commercialisée pour être utilisée. Il faut d'abord accorder la mise au point commerciale d'une invention par adjudication aux entreprises intéressées. Autrement dit, nous remettons notre invention entre les mains de l'industrie en espérant récupérer notre investissement. Comme il y a très peu d'inventions de ce genre, chacune

[Text]

We also have a number of joint ventures. For instance, at the research station in Lethbridge, the station that is involved with a broad range of commodities, livestock through to cereals, horticulture, the whole range of products, we have a joint venture with Imperial Oil dealing with a biotech potential. Some of the material in fact comes through our program. They are putting resources on it. I look at a joint return on the investment in research. I hope that answers your question.

**Mr. Ravis:** I am glad to hear about your joint venturing and your bidding process. My concern is that we keep that technology in Canada, in the hands of Canadian companies whenever possible. I know there are probably a lot of larger European and American companies that would love to promote that technology in this country, but there is always the danger that the millions of dollars we have spent will be lost across other borders once it is put into the wrong hands. I agree with you that we have to be open-minded about this and that we have to share, because technology transfers across those borders back and forth very freely, but I think there is some excellent work that could be developed commercially by some of the smaller companies in this country. I hope you share that view.

**Mr. Noreau:** Perhaps just to give you an example in another domain, which is the whole question of food processing, conservation, safety, nutritive value, we will open in Saint-Hyacinthe, close to Montreal, in a month or so—early June—a new laboratory that would deal mainly with food, including food irradiation technology, that kind of thing. It happens to be situated in an area where you have a number of very good Canadian food processing companies. I am thinking of Agropur in particular. We are doing all we can to get the Canadian companies—Agropur, for example—to work together with the new laboratory staff so that the technology will not only be transferred when it is developed, but that somehow we work together, using their plant and our experiments, to mesh all of this, so that Canadian companies can then use it and eventually market it elsewhere.

• 1040

I went two weeks ago to central Europe, and one of the big things that those countries, Czechoslovakia, Bulgaria and Yugoslavia, are after is livestock improvement, methodology, and essentially they want joint ventures with CNEX Canada, which sells them embryos or things like that. So just trying to describe to you how it works, are we going to lose it to other hands? I suppose there is always a bit of a risk when you share it. If you do not define very well your partnership with say a Hungarian company,

[Translation]

établit presque un précédent. Actuellement, nous en avons certaines qui sont arrivées à cette étape.

Nous nous sommes également associés dans certains autres cas. Ainsi, à la station de recherche de Lethbridge où l'on travaille sur toute une gamme de denrées, à partir du bétail jusqu'aux céréales en passant par l'horticulture, nous nous sommes associés à Imperial Oil pour que cette dernière s'occupe de certaines de nos inventions ayant un potentiel biotechnique. C'est même notre programme qui fournit une partie de la matière première, et Imperial Oil fournit les ressources financières. Les deux parties espèrent récupérer ce qu'elles ont investi dans la recherche. Ai-je bien répondu?

**M. Ravis:** Je suis heureux d'entendre parler de vos associations et de vos adjudications. Mais ce qui m'intéresse particulièrement, c'est de garder dans la mesure du possible cette technologie dans les mains d'entreprises canadiennes. Il y a sans doute beaucoup de grandes entreprises européennes et américaines qui aimeraient promouvoir cette technologie ici même, au Canada, mais nous courons toujours le danger de voir perdre de l'autre côté de la frontière les millions de dollars que nous avons investis, si cette technologie n'est pas mise dans de bonnes mains. Je sais qu'il y a un va-et-vient constant des nouvelles technologies d'un pays à l'autre et qu'il nous faut être large d'esprit et les partager, mais je continue à croire que certaines de nos petites entreprises canadiennes pourraient fort bien réussir à les commercialiser. J'espère que vous en convenez.

**M. Noreau:** Laissez-moi vous donner un exemple dans un autre domaine, celui de la transformation des produits alimentaires, de leur conservation, de leur innocuité et du maintien de leur valeur nutritive: dans un mois environ, au début de juin, nous allons ouvrir à Saint-Hyacinthe, près de Montréal, un nouveau laboratoire dont l'étude première sera celle des aliments sous tous les aspects, y compris celui de leur irradiation. Il se trouve que ce laboratoire sera situé dans une région qui compte déjà un certain nombre de très bonnes entreprises canadiennes de transformation des aliments. Je pense à Agropur en particulier. Nous faisons tout notre possible pour que ces entreprises canadiennes, dont Agropur, s'entendent avec le personnel du nouveau laboratoire pour que ce dernier leur transmette les nouvelles technologies mises au point; nous souhaitons aussi qu'ils travaillent la main dans la main, dans leurs usines et dans nos laboratoires, pour que ces entreprises puissent profiter de cette proximité et éventuellement commercialiser nos découvertes ailleurs.

Il y a deux semaines, j'étais en Europe centrale, et j'ai constaté que ce que recherchent particulièrement ces pays comme la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et la Yougoslavie, c'est améliorer leur bétail par la méthodologie appropriée, et c'est justement pour cela qu'ils désirent s'associer avec CNEX Canada qui leur vend, notamment, des embryons. Allons-nous laisser filer cette possibilité entre nos doigts? C'est toujours risqué de partager. Si on ne définit au départ les termes d'une association avec une entreprise



[Texte]

they may end up being able to do it themselves eight years from now.

**Mr. Ravis:** Do we have enough history or background in the area of royalties for the Auditor General to comment on whether there is adequate cost recovery, or the kind of cost recovery approach that is being used now? Or is this so new that there has not been really a chance to do an audit or an assessment?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, it is a particularly timely question, because in our report for October coming up, we are going to comment on cost recovery in agricultural research. So that work is being done. I am not in a position to comment on it today, but it will shortly be before your committee.

**Mr. Ravis:** Good.

**Mr. Noreau:** Perhaps I should point out, Mr. Ravis, that in terms of cost recovery we obtained approval from the Treasury Board, three months ago, I think, to credit back to the research branch in Agriculture Canada's budget, up to 60% of, let me call them royalty revenues, so that all of it does not go back straight into the Consolidated Revenue Fund and disappear from Agriculture Canada's... Dr. Olson had a comment, if I may, Madam Chairman.

**Mr. Olson:** Yes, if I may, just a general comment. In terms of this question about moving technology out of the country without benefit to Canada, I think we agreed it is very difficult to control that movement and we hope to get as much commercial benefit or economic benefit out of it as possible. I think the reality is that like research in most other parts of our society, it is moving very rapidly and the trick is to use the technology as rapidly as possible here to get that economic benefit out of it, but to make sure we have new technologies coming along so we are able to step in and stay ahead of our competitors. We have to improve our long-term marketability.

**Mr. Ravis:** Thank you very much, Madam Chairman.

**Mr. Redway:** Can I just sneak in with a question?

**The Chairman:** You are next anyway, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Mr. Dye has very expressive eyebrows, and I saw them sort of go up on the comment of the 60% cost recovery. I am wondering if he would like to comment on that, with his eyebrows or anything else.

**Mr. Dye:** I must say I am impressed with the inventiveness and the innovation of the Department of Agriculture. We invent things in my office too, and sell them, and we get back into public funds the costs of some of our research. I am always pleased to make the cost virtually zero for some of our research in terms of public funding. But I cannot get it back in my budget, you see. So I come to you and ask for money, but the money I

[Traduction]

hongroise, par exemple, celle-ci pourrait fort bien fonctionner toute seule d'ici huit ans.

**M. Ravis:** Le vérificateur général a-t-il regardé ce qui se passait du côté des redevances et peut-il nous dire si la méthode suivie pour recouvrer nos coûts fonctionne bien? Ou au contraire le domaine est-il si nouveau qu'il vous a été jusqu'à maintenant impossible d'en faire une évaluation?

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est une question qui tombe à point, étant donné que dans notre rapport prévu pour octobre, nous allons parler justement du recouvrement des coûts en recherche agricole. Vous voyez donc que le travail est en train de se faire; je ne suis pas en mesure de faire des commentaires aujourd'hui, mais votre Comité en sera saisi d'ici peu.

**M. Ravis:** Bien.

**M. Noreau:** Monsieur Ravis, en ce qui concerne le recouvrement des coûts, je ferais remarquer qu'il y a à peine trois mois, le Conseil du Trésor nous a permis de porter au crédit du budget de la recherche d'Agriculture Canada jusqu'à 60 p. 100 de ce que j'appellerais les revenus de redevance; par conséquent, tout cet argent ne disparaîtra pas des mains d'Agriculture Canada, en étant absorbé par le Fonds du revenu consolidé. Si vous permettez, madame la présidente, M. Olson voudrait ajouter quelque chose.

**M. Olson:** J'ai une observation générale. Lorsque l'on parle de laisser sortir du Canada de la technologie sans que cela puisse nous profiter, nous sommes convenus qu'il était très difficile d'entraver cette activité et que nous espérions en tirer autant de bénéfices commerciaux et économiques que possible. Le fait est que la recherche, quel qu'en soit le domaine, se déplace très rapidement, et non seulement il faut tirer un profit économique de toute nouvelle technologie le plus rapidement possible, mais il faut aussi continuer à s'approvisionner en nouvelles technologies pour pouvoir entrer sur le marché et garder l'avance sur nos concurrents. Autrement dit, il faut améliorer notre potentiel de commercialisation à long terme.

**M. Ravis:** Merci beaucoup, madame la présidente.

**M. Redway:** Puis-je intervenir?

**La présidente:** Vous êtes de toute façon le suivant, monsieur Redway.

**M. Redway:** M. Dye a un visage très expressif, et je l'ai vu réagir lorsque l'on a parlé de recouvrer jusqu'à 60 p. 100 des coûts. Peut-il nous dire pourquoi il a réagi?

**M. Dye:** J'avoue que le ministère de l'Agriculture m'impressionne par son esprit d'invention et d'innovation. Nous aussi, nous vendons ce que nous avons inventé, et nous parvenons à réinvestir dans le trésor public une partie de nos investissements de recherche. J'ai toujours plaisir à constater que certaines de nos recherches n'ont pratiquement rien coûté au trésor public. Mais je ne recouvre jamais ces fonds pour mon



[Text]

make I cannot keep. I am going to talk to Mr. Noreau later and find out how he can continue to do research and—

**A witness:** That is what comes of spending a few years with the Treasury Board.

**Mr. Dye:** As long as they gross it up so that Parliament is aware of what is going on, I have no problem with them getting the money back in their own funding.

**Mr. Noreau:** I did not spell out, and I do not think it is needed that I do so, the technique that is going to be used to...

**Mr. Dye:** We will figure it out.

**Mr. Noreau:** But it will not escape Parliament's scrutiny, I can assure you.

**Mr. Redway:** As soon as you become a consultant, you will be able to hire him to consult on this, Mr. Dye.

**Mr. Dye:** I want to sell him some of my technology.

**Mr. Redway:** Mr. Noreau, unfortunately I had to break off on Tuesday and perhaps lost the train of thought that was going on in the committee, but I would like to go continue that boring little subject I was on that relates to the management of major capital projects and particularly start with the London Research Station. You may recall that we had a discussion about how in the name of heaven you decided to buy 67 acres instead of 21.5 acres relating to that property. You explained it as best you could, particularly due to the fact that you were not there at the time. I would like to ask you about another aspect of that particular purchase, and that has to do with the cost. In fact, your department apparently appraised that particular site at \$435,000, even for the 67 acres, but you caved in and paid the entire asking price of \$839,800 for the site. This turned out to be some \$405,000 or almost half a million dollars more than the appraised value. How did that ever come about?

• 1045

**Mr. Noreau:** It was a matter of negotiation, I guess, Madam Chair.

**Mr. Redway:** It does not sound as if there was much negotiation, if they asked for \$839,000 and got it.

**Mr. Noreau:** I guess they were successful from their end of the negotiations.

**Mr. Redway:** It does not say much for the department.

**Mr. Noreau:** I do not want to pass the buck, but let me just clarify that this negotiation—

**Mr. Redway:** You were not there at the time.

**Mr. Noreau:** No, but I am not going to say that. This negotiation was conducted by the real estate service division of Public Works Canada, which does that on behalf of line departments. But having said this, I guess

[Translation]

budget. Je dois demander de l'argent à quelqu'un d'autre, et ce que je récupère, je ne puis le garder. J'irai parler plus tard à M. Noreau pour essayer de voir comment il peut poursuivre sa recherche en...

**Un témoin:** C'est ce que cela donne d'avoir passé quelques années au Conseil du Trésor.

**M. Dye:** Du moment qu'on le calcule par rapport à la marge de revient... Dans la mesure où le Parlement est au courant, rien n'empêche le ministère de recouvrer les fonds dans son propre budget.

**M. Noreau:** Je ne pense pas avoir besoin de vous expliquer de quelle façon nous nous y prendrons pour...

**M. Dye:** Nous finirons bien par le savoir.

**M. Noreau:** Je peux vous assurer que cela n'échappera pas aux parlementaires.

**M. Redway:** Si le témoin devient jamais expert-conseil, vous pourrez l'embaucher, monsieur Dye.

**M. Dye:** Je voudrais plutôt lui vendre ma technologie.

**M. Redway:** Monsieur Noreau, j'ai dû malheureusement couper court à mes questions mardi dernier, et j'ai sans doute perdu le fil de mes pensées. Mais j'aimerais reprendre le domaine un peu ennuyeux que constitue la gestion des grands projets d'immobilisations, et en particulier celui de la station de recherche de London. Nous nous étions demandé, vous vous rappellerez, pourquoi vous aviez décidé d'acheter 67 acres au lieu des 21.5 prévus. Vous avez fait de votre mieux pour vous expliquer, surtout si l'on pense que vous n'étiez pas au ministère au moment de l'acquisition. J'aimerais maintenant examiner cette question sous un autre angle, celui du coût. Votre ministère, semble-t-il, aurait évalué le terrain à 435,000\$—même s'il s'agissait de 67 acres—alors que vous avez fini par payer un total de 839,800\$. Cela représente presque un demi-million de dollars de plus que l'évaluation. Comment est-ce possible?

**M. Noreau:** J'imagine que c'est une question de négociation, madame la présidente.

**M. Redway:** Je n'ai pas l'impression qu'il y ait beaucoup de négociation, si vous avez accepté de payer les 839,000\$ exigés.

**M. Noreau:** Je suppose que les négociations ont été fructueuses pour l'autre partie.

**M. Redway:** Ce n'est pas très flatteur pour votre ministère.

**M. Noreau:** Je ne voudrais pas sembler esquiver la question, mais laissez-moi préciser que les négociations...

**M. Redway:** Vous n'y étiez pas à l'époque.

**M. Noreau:** Non, ce n'était pas ce que j'allais dire. Les négociations ont été menées par la division de l'immobilier des Travaux publics au nom du ministère responsable. Mais le fond de toute cette affaire, monsieur

## [Texte]

the long and short of this, Mr. Redway, is that the owner was just adamant that was his price, despite the fact that the township had appraised the land at about \$5,000 an acre, based on the May 1984 appraisal. The owner was adamant that the future potential of that property, in a rapidly expanding urban environment in the London area, which has proved to be reasonably accurate, required that price.

On the other hand, as I told you the other day, the research branch felt quite strongly that they needed that much land, that order of magnitude of land to insulate, if you wish, their experiments. They wanted enough land to conduct them all. So maybe one can say that we either caved in or lost the bargaining battle. Maybe there is some truth in that.

**Mr. Redway:** It seems astounding that when the department records indicated that all you needed was 21.5 acres and that the price to be paid should only be \$435,000, in fact you ended up buying 67 acres and paying \$840,000. This was bad negotiating.

**Mr. Noreau:** I do not think I can add a lot to what I explained to you Tuesday, in terms of the evolution of the requirements. The research branch has felt all the way, and I have checked that since Tuesday, that they wanted 60-odd acres. They ended up agreeing very reluctantly that maybe they could live with 20. The tender went out, etc., and the number finally ended up being 67, for the price that you have mentioned.

**Mr. Redway:** What about this property that was leased, the Richmond Street annex property? According to the Auditor General, the department paid \$163,000 a year for the past five years to lease this building in London, and it might have paid \$50,000 a year for a 10-year lease. What is the story there?

**Mr. Noreau:** The story there—

**Mr. Redway:** The same old story?

**Mr. Noreau:** It is a bit different here. The first sublet was for a four-year term, by which time the new facility was to have been ready for occupancy. At the time of the negotiations with the landlord, Public Works stated that an expenditure of about \$400,000 would be required to upgrade the mechanical, electrical, and other systems would occupancy continue for the long term. This, combined with an annual rent of \$50,000, would have meant a total expenditure of \$900,000 for the 10-year period, compared to the \$652,000 for the 4-year period.

• 1050

Primarily due to the difficulty of finding suitable land, the new facility's completion and occupancy target was delayed, requiring a one-year lease extension. This was arranged at the same annual rent as the previous sublet. The total rent for the five-year period was \$815,000, still \$85,000 less than the total expenditure for a 10-year term.

## [Traduction]

Redway, c'est que le propriétaire n'a jamais voulu en démordre et changer son prix, même si la municipalité avait évalué le terrain à environ 5,000\$ l'acre, d'après les chiffres de mai 1984. Le propriétaire était catégorique: son terrain avait de grandes possibilités, étant donné l'expansion rapide de l'environnement urbain de London—ce qui s'est d'ailleurs avéré—et justifiait le prix demandé.

D'autre part, comme je vous l'ai expliqué l'autre jour, la direction de la recherche estimait avoir véritablement besoin d'autant de terrain pour pouvoir isoler en quelque sorte ses recherches. La direction voulait avoir suffisamment de terrain pour pouvoir mener toutes ces expériences. On peut sans doute dire que nous avons cédé ou perdu la bataille des négociations; c'est peut-être vrai.

**M. Redway:** C'est incroyable. Alors que les dossiers du ministère stipulent que vous n'aviez besoin que de 21,5 acres et qu'il ne fallait pas dépasser les 435.000\$ à l'achat, vous avez fini par acheter 67 acres et par payer 840.000\$! C'est ce que j'appelle mal négocier.

**M. Noreau:** Je ne peux pas vous en dire beaucoup plus que je ne l'ai fait mardi dernier, en ce qui concerne les besoins de la direction de la recherche. J'ai vérifié avec elle depuis la dernière fois, et on m'a assuré avoir toujours demandé quelque 60 acres de terrain. La direction avait fini par accepter de très mauvais gré de n'en avoir que 20. Puis, nous avons soumissionné, et nous avons fini par obtenir 67 acres de terrain pour le prix que vous avez mentionné.

**M. Redway:** Que pouvez-vous me dire sur la location de l'annexe de la rue Richmond? D'après le vérificateur général, le ministère a payé au cours des cinq dernières années jusqu'à 163,000\$ par année pour louer cet édifice-là dans la ville de London, alors qu'il aurait pu ne verser que 50,000\$ par an pour le louer pendant 10 ans. Qu'avez-vous à me dire à ce sujet?

**M. Noreau:** A ce sujet. . .

**M. Redway:** C'est la même histoire?

**M. Noreau:** C'est une histoire un peu différente. Nous devions d'abord sous-louer pendant quatre ans, après quoi nous devions pouvoir occuper les nouvelles installations. Au moment où nous avons négocié avec le propriétaire, les Travaux Publics nous ont dit qu'il faudrait dépenser à peu près 400,000\$ pour remettre en état l'édifice loué du point de vue mécanique et électrique, notamment, si nous voulions l'occuper à long terme. Si l'on calcule un loyer annuel de 50,000\$, cela nous aurait coûté un total de 900,000\$ pour une période de 10 ans, à comparer aux 652,000\$ que nous avons payés pendant quatre ans.

En outre, comme il a été difficile de trouver des terrains qui nous convenaient, la date d'achèvement des travaux et d'occupation des nouvelles installations a été reportée, ce qui nous a obligés à prolonger notre bail d'un an. Or, on a accepté de continuer à nous le louer au même prix que pour le bail précédent. Donc, nous avons payé au total,

[Text]

**Mr. Redway:** Should we be blaming all these boo-boos on the Department of Public Works or you guys?

**Mr. Noreau:** I guess I will leave you to dispose of your blame, sir.

**Mr. Redway:** You are not willing to pass the buck to them, though, is that it? You have broad shoulders there.

**Mr. Noreau:** No, I guess we are both in that kind of business, and I do not think it would be fair for me to lay blame, or whatever proportion thereof, on any institution.

**Mr. Redway:** It is a matter of the pot and the kettle, is it not? What are we going to do about this sort of a thing?

**Mr. Noreau:** We are going back to the Treasury Board; we are about a couple of months away from doing so. I am going to talk about construction here, initially. We are going back to the Treasury Board with a new five-year capital plan. We had one, but it has now expired.

**Mr. Redway:** Are we then going to see more of these things, instead of less?

**Mr. Noreau:** I would hope not.

**Mr. Redway:** So would I.

**Mr. Noreau:** In terms of construction and maintenance—and perhaps I should put quite a bit of emphasis on that—I am quite worried. We have a huge—

**Mr. Redway:** You think you are worried; what about this committee?

**Mr. Noreau:** I am worried about our degree of investment and care for our existing physical infrastructure. My view is that we have tended to construct new buildings in the past decade and perhaps neglected a little bit the maintenance. The story about toxic chemicals we spoke about on Tuesday is perhaps a sign of this. So we will have—and we are about finished—a maintenance and construction five-year strategy.

We conducted a review of our assets last winter and we will have later this summer a facility inventory data bank, which will consolidate records on acquisition and leasing. We will be able to track that and hopefully avoid those kind of one-year, last-minute renewals I was referring to here. We are also reviewing—

**Mr. Redway:** Is that your job, or is it the job of the Department of Public Works?

**Mr. Noreau:** I guess it is our part of the job to know what we have and to know its maintenance status, if you wish, or requirements. The Department of Public Works, in their newly defined role, is now a service agency to us. Out of the Nielsen task force study on public works and assets, the responsibility for managing the properties has

[Translation]

pour les cinq ans, 815,000\$ de loyer, ce qui représente tout de même 85,000\$ de moins que ce que nous aurions dû payer pour l'occuper pendant 10 ans.

**Mr. Redway:** Qui devrions-nous blâmer pour ces gaffes: les Travaux Publics ou vous-même?

**Mr. Noreau:** C'est à vous de choisir, monsieur.

**Mr. Redway:** Vous ne voulez pas rejeter le blâme sur les Travaux Publics? Vous avez bon dos.

**Mr. Noreau:** Non, nous connaissons tous deux la chanson: ce ne serait pas juste de rejeter le blâme, partiellement ou non, sur un autre, quel qu'il soit.

**Mr. Redway:** C'est bonnet blanc et blanc bonnet, n'est-ce pas? Mais qu'allez-vous faire?

**Mr. Noreau:** D'ici un ou deux mois, nous allons redemander des crédits au Conseil du trésor. Comme il s'agit pour l'instant de construction, nous allons redemander au Conseil du trésor d'accepter un nouveau plan quinquennal d'immobilisations. Nous en avons un, mais il est maintenant expiré.

**Mr. Redway:** Est-ce que les gaffes vont se poursuivre, au lieu de diminuer?

**Mr. Noreau:** J'espère que non.

**Mr. Redway:** Moi aussi.

**Mr. Noreau:** J'aimerais expliquer que la construction et l'entretien m'inquiètent énormément. Nous avons un énorme. . .

**Mr. Redway:** Vous, vous êtes inquiet? Et nous alors?

**Mr. Noreau:** C'est l'entretien de nos édifices actuels qui m'inquiète, si l'on pense à ce que nous y avons investi. D'après moi, nous avons plutôt choisi de construire de nouveaux édifices, au cours de la dernière décennie, et que nous avons laissé aller quelque peu l'entretien. Nous avons parlé mardi des produits chimiques toxiques qui en sont peut-être un indice. Nous allons mettre la dernière touche à une stratégie quinquennale de l'entretien et de la construction.

L'hiver dernier, nous avons revu l'ensemble de nos installations, et nous mettrons sur pied plus tard au cours de l'été une banque de données d'inventaire sur nos installations, ce qui permettra d'uniformiser tous nos dossiers d'acquisition et de location. Nous espérons pouvoir ainsi prévoir tout renouvellement de bail de dernière minute, et espérons-le, les éviter. Nous revoyons également. . .

**Mr. Redway:** Est-ce à vous de le faire, ou au ministère des Travaux Publics?

**Mr. Noreau:** C'est à nous de savoir exactement quels sont les édifices que nous occupons, quel est leur statut et quels sont nos besoins. D'après son nouveau mandat, le ministère des Travaux publics est maintenant un organisme qui nous dessert. Le groupe d'étude Nielsen sur les travaux publics et les installations du gouvernement a



[Texte]

been given back to departments. We can make use of public works, engineering, or other facilities, on a contract type of basis, but the responsibility now lies with the line department. It used to be that in the National Capital Region anyway—there were interesting distinctions, but the responsibility is coming to us now and this is why we have to equip ourselves with that kind of inventory tracking system, maintenance, building, policy and strategy. With that kind of instrument—

**Mr. Redway:** Could you not just pack up a couple of filing cabinets and ship them over from the Department of Public Works with all that information already there?

**Mr. Noreau:** I do not think so.

**Mr. Redway:** That is pretty damning testimony on Public Works.

• 1055

**Mr. Noreau:** I do not want to indict Public Works. This winter we conducted our own assets review in terms of land and buildings. If it had been available, presumably I would have been able to pick it up.

**Mr. Redway:** You were not able to. You did not have it.

**Mr. Noreau:** I think it is being corrected now. There was quite a bit of ambiguity between the line departments and Public Works. I like to believe it has been clarified now. It gives the line departments more responsibility and perhaps more headaches, but at least it is clearer. In the old role definition, was a tendency to throw the ball back and forth between the two.

**Mr. Redway:** Alphonse and Gaston.

**Mr. Noreau:** Alphonse and Gaston, *comme vous dites*.

**Mr. Redway:** You mentioned the maintenance situation. I want to clarify whether we are going to see some of this business. Where we get an estimate you should be spending \$1 million on maintenance, but you spend \$2 million, how are you going to straighten that out? It is the question I was getting at with this property at the London Research Station. Your records show you should spend \$500,000. In fact, you spent almost \$1 million on the property. How are we going to get that straight?

**Mr. Noreau:** A simple but probably not complete answer to your question is if one can stay on track in terms of the plan, normally the spending requirements end up being reasonably respected. When it is delayed, you incur additional costs because of inflation catching up or... I could give you examples of buildings on the books for almost 10 years. You start designing something in year one. You spend money to get a design. Then the world

[Traduction]

rendu aux ministères la responsabilité de gérer leurs propriétés. Nous pouvons engager à contrat les ingénieurs des Travaux publics, notamment, mais la responsabilité de la gestion est entre les mains du ministère intéressé. D'ailleurs, c'était justement ainsi que l'on fonctionnait dans la Région de la capitale nationale, ce qui est intéressant. Comme c'est maintenant notre responsabilité, nous devons maintenant nous équiper d'un système de pistage pour l'inventaire de nos édifices, pour leur entretien, et devons définir notre politique et notre stratégie. A l'aide de cela...

**M. Redway:** Ne pourriez-vous pas tout simplement aller chercher au ministère des Travaux publics quelques classeurs qui s'y trouvent déjà et qui contiennent tous ces renseignements?

**M. Noreau:** Je ne le crois pas.

**M. Redway:** Ce n'est pas très flatteur pour les Travaux publics.

**M. Noreau:** Je ne veux pas porter d'accusations contre les Travaux publics. Cet hiver, nous avons effectué notre propre évaluation des terrains et des immeubles. Si ces renseignements avaient été disponibles, nous en aurions sans doute pris connaissance.

**M. Redway:** Vous n'avez pas pu en prendre connaissance. Vous ne les aviez pas.

**M. Noreau:** Je crois qu'on est en train de remédier à la situation. Il y avait pas mal d'ambiguïté entre les ministères responsables et les Travaux publics. Je crois que l'on a dissipé cette ambiguïté. Les ministères responsables ont maintenant davantage de responsabilités et peut-être aussi davantage de problèmes, mais au moins les choses sont plus claires. Auparavant, ministères responsables et les Travaux publics avaient tendance à se renvoyer la balle.

**M. Redway:** Alphonse et Gaston.

**M. Noreau:** Alphonse et Gaston, *like you said*.

**M. Redway:** Vous avez parlé de la question de l'entretien. Je voudrais savoir si nous allons voir une partie de cette affaire. Selon l'estimation que vous nous aviez fournie, vous auriez dû dépenser 1 million de dollars à l'entretien, alors que vous en avez dépensé deux. Comment pouvez-vous expliquer cela? C'est ce que je voulais vous demander au sujet de la station de recherche de London. Vos dossiers indiquent que vous devriez y consacrer 500,000\$. En fait, vous avez dépensé presque un million de dollars là-dessus. Comment allez-vous corriger la situation?

**M. Noreau:** Une réponse simple mais sans doute incomplète à votre question, c'est que si l'on peut respecter le plan, normalement, les dépenses réelles correspondent à peu près aux dépenses prévues. Lorsqu'un projet est retardé, vous vous retrouvez avec des coûts additionnels en raison de l'inflation ou... Je pourrais vous donner des exemples d'immeubles qui ont été à l'état de projet pendant presque 10 ans. La première



*[Text]*

changes or some other things happen. Five years later, the design has to be adjusted.

**Mr. Redway:** That is not what happened at the London Research Station. I know what you are saying, but in my view you are obscuring the issue. I want to know what you are going to do to make sure something like the London Research Station does not happen again.

**Mr. Noreau:** I think the only way to prevent that is to negotiate and make sure we enter into long-term solid agreements so we are not in the hands of the other side of the equation.

**Mr. Redway:** Apparently it was your people who decided. Although they needed 67 acres, they thought they should only have 21.5 acres, but they bought 67 acres anyway. That would not be the Department of Public Works. You could not say that by clarifying that role with the Department of Public Works, you are going to solve that problem. How are you going to solve that problem within your own department? Who is in charge?

**Mr. Noreau:** We have a division called facilities management division in the corporate management branch. It is in charge of that. As I told you on Tuesday, they are the ones who internally negotiate with scientists or line branches who spell out their needs in such a way most of the time.

**Mr. Redway:** Should you have that group if their decision is going to be ignored? If, as you imply, we are going take the scientists' wishes anyway, could we not save a lot of money by scrapping that other division which negotiates this thing?

**Mr. Noreau:** I would not be comfortable with that, sir.

**Mr. Redway:** If you are not comfortable with that, why does that group not have more clout? I do not want to generalize from this example. If this group does not have clout in internal negotiations, they always lose. They sure did this time, without even knowing. Apparently nobody knew about it, because there was not any documentation.

• 1100

**Mr. Noreau:** Personally, I think we need to have in the department a function like this that is going to challenge the needs expressed by the line branches. I could tell you that it has had successes. We have been able to—

**Mr. Redway:** Is that its role then, just to challenge?

**Mr. Noreau:** No, that is one of them.

**Mr. Redway:** You just sit around the table and have a discussion about this, but it does not really have a decision-

*[Translation]*

année, vous commencez par l'étape de la conception. Vous dépendez de l'argent sur un parti. Puis quelque chose se produit et tout est changé. Cinq ans plus tard, il faut modifier le parti.

**M. Redway:** Ce n'est pas ce qui s'est produit à la station de recherche de London. Je comprends ce que vous dites, mais, à mon avis, vous embrouillez la question. Je veux savoir ce que vous allez faire pour veiller à ce que l'affaire de la station de recherche de London ne se reproduise plus.

**M. Noreau:** Je crois que la seule façon d'éviter cela consiste à négocier de solides ententes à long terme.

**M. Redway:** Il semble que ce soient vos gens qui aient pris la décision. Bien qu'ils eussent besoin de 67 acres, ils ont pensé qu'ils ne devraient en avoir que 21,5, mais ils en ont tout de même acheté 67. Ce n'est pas le ministère des Travaux publics qui a pris cette décision. Vous ne pouvez donc pas dire qu'en précisant votre rôle et celui du ministère des Travaux publics, vous allez résoudre le problème. Comment allez-vous résoudre ce problème dans votre propre ministère? Qui est responsable?

**M. Noreau:** Nous avons une division de la Gestion des installations, au sein de la Direction générale de la gestion intégrée. C'est cette division qui en est responsable. Comme je vous l'ai dit mardi, ce sont eux qui négocient avec les scientifiques ou les directions responsables du ministère qui leur expliquent leurs besoins de cette façon la plupart du temps.

**M. Redway:** Ce groupe devrait-il exister puisqu'on ne tient pas compte de ses décisions? Si, comme vous le dites, vous donnez aux scientifiques ce qu'ils veulent de toute façon, est-ce que nous ne pourrions pas épargner beaucoup d'argent en éliminant la division qui négocie ces choses-là?

**M. Noreau:** Cela m'inquiéterait un peu, monsieur.

**M. Redway:** Si cela vous inquiète, pourquoi ce groupe n'a-t-il pas plus d'influence? Je ne veux pas généraliser à partir de cet exemple. Si ce groupe n'a pas d'influence dans les négociations internes, il perdra toujours. Il a perdu cette fois-ci, sans même qu'il le sache. Apparemment, personne n'était au courant, car il n'y avait aucune documentation.

**M. Noreau:** Personnellement, je crois que le ministère a besoin d'un tel groupe pour remettre en question les besoins exprimés par les directions responsables. Je peux vous dire qu'il a eu des succès à son actif. Nous avons été en mesure de...

**M. Redway:** Son rôle consiste-t-il donc simplement à remettre en question les besoins?

**M. Noreau:** Non, c'est l'un de ses rôles.

**M. Redway:** Il peut s'asseoir pour discuter de la question, mais il n'a pas réellement de pouvoir de

[Texte]

making power? Who makes the decision, and why is it not documented as to why we need 67 acres instead of 21?

**Mr. Noreau:** I think it is the deputy minister who ends up making the decision and sending it up to the Minister and then to the Treasury Board in that matter.

**Mr. Redway:** Do you have a procedure now where something shows up on paper that you have made a decision about based on listening to both sides, and what have you?

**Mr. Noreau:** In this case that is missing. But as I told you the other day, the mechanism I have established within the department, the resource and program review committee, is where this debate between the staff functions, if you wish, or the corporate functions—like facilities management or administration or finance or personnel... and those functions will discuss and challenge and recommend to me at the end of the day what is the best route. As I told you the other day, there is a missing documentation link here somewhere, but with the mechanism I have set in place this will be and is routinely documented.

**Mr. Redway:** This will never happen again?

**Mr. Noreau:** I am sure aiming at that, sir.

**Mr. Redway:** Are you aiming so it will never happen again?

**Mr. Noreau:** Yes, I do.

**Mr. Redway:** And you give us that assurance, then?

**Mr. Noreau:** I give you my assurance of all my efforts in there.

**The Chairman:** Could I intervene for a minute, Mr. Redway?

**Mr. Redway:** Sure.

**The Chairman:** Is the new procedure, the increased ministerial authority and accountability, going to assist with management of capital projects, and will that clarify the relationship between Public Works and Agriculture, and has the Department of Agriculture signed a memorandum of understanding on increased ministerial authority and accountability? This committee was briefed on this new procedure.

**Mr. Noreau:** We have not yet signed one. We will, and we are working on it now.

My personal view on this is that I, as a deputy minister of a big department like Agriculture, am prepared to accept increased responsibility and the accountability that goes with it as long as I have the instruments and the tools within the department really to handle that. If I do not have, for example, a maintenance of buildings policy and a set of procedures and the mechanisms I just described, I

[Traduction]

décision? Qui prend la décision, et pourquoi n'y a-t-il aucune documentation qui explique pourquoi nous avons besoin de 67 acres plutôt que de 21?

**M. Noreau:** Je crois que c'est le sous-ministre qui finit par prendre la décision et la soumettre au ministre puis au Conseil du Trésor.

**M. Redway:** Avez-vous maintenant une procédure selon laquelle il y a un document expliquant que vous avez pris une décision après avoir entendu les deux parties?

**M. Noreau:** En l'occurrence, nous n'en avons pas. Mais comme je vous l'ai dit l'autre jour, nous avons mis sur pied, au ministère, le comité d'examen des ressources et des programmes où sont représentés le cabinet du ministre et le personnel du ministère—comme la gestion des installations, l'administration, les finances ou le personnel—et après discussion et remise en question des besoins, le Comité me fait part de sa recommandation à la fin de la journée. Comme je vous l'ai dit l'autre jour, il nous manque ici de la documentation, mais grâce au mécanisme que j'ai mis en place, cette documentation est et sera automatiquement fournie.

**M. Redway:** Cela ne se reproduira plus?

**M. Noreau:** C'est certainement le but que je vise, monsieur.

**M. Redway:** Veuillez-vous à ce que cela ne se reproduise plus jamais?

**M. Noreau:** Oui.

**M. Redway:** Et vous nous le promettez donc formellement?

**M. Noreau:** Je vous promets formellement que je ferai tous les efforts nécessaires à cet effet.

**La présidente:** Puis-je intervenir un instant, monsieur Redway?

**M. Redway:** Bien sûr.

**La présidente:** Est-ce que la nouvelle procédure, l'autorité et la responsabilité ministérielles accrues, aidera la gestion des projets d'immobilisations et précisera les rapports entre le ministère des Travaux publics et celui de l'Agriculture, et le ministère de l'Agriculture a-t-il signé un protocole d'entente relativement à une autorité et une responsabilité ministérielles accrues? Notre Comité a été informé de cette nouvelle procédure.

**M. Noreau:** Nous n'en avons pas encore signé une. Nous le ferons, nous y travaillons actuellement.

Personnellement, à titre de sous-ministre d'un gros ministère comme celui de l'Agriculture, je suis prêt à accepter une plus grande responsabilité pourvu que je dispose, dans mon ministère, des instruments et des outils qui me permettent réellement de le faire. Si je n'ai pas, par exemple, une politique, une série de procédures et de mécanismes comme je viens de vous décrire relativement

[Text]

will not, in all honesty, be able to take on this increased delegation of authority or whatever.

**Mr. Redway:** But you have all these things now, have you not?

**Mr. Noreau:** Not all of it.

**Mr. Redway:** What is missing?

**Mr. Noreau:** The levels of delegation vary from topic to topic. I do not have all of them in my head right now, but some of those things are beyond my authority and beyond the Minister's authority and we both have to go to the Treasury Board to get approval. I could give you those levels. I do not remember them all here.

I do not think it would be fair to the central manager of the government, the Treasury Board, if I grabbed all that authority without being equipped to handle it and handle it in an accountable and responsible manner. So while we are working with the Treasury Board to define and sign an agreement, I am also working to give the Department of Agriculture some well understood... There are some policies, but they need to be understood both by the line branches and the corporate services and corporate branches so I can be assured that the framework of that delegation or increased management accountability is in place so no boo-boos are made.

• 1105

**Mr. Redway:** From what you are saying, you are still negotiating with the Treasury Board on this. Is that the idea?

**Mr. Noreau:** I think I would say we are more working together to define a sensible agreement of increased management accountability.

**Mr. Redway:** When do you expect to have such an agreement for the department?

**Mr. Noreau:** Probably this fall, when we will come up with our new multi-year operational plan for the year 1988-89.

**Mr. Redway:** How does that fit in with the Auditor General's current examination of your department? What is the timeframe? Will you have it before he is finished or not?

**Mr. Dye:** We are there every year. The whole question of these—

**Mr. Redway:** This year, I am talking about.

**Mr. Dye:** I think these arrangements are being reconsidered by the Treasury Board. Perhaps there is a Treasury Board person here who could explain it better to you. But I do not think any have been signed yet. I think they are rethinking them. That is a view from the bleachers. I am not an authority on IMAs yet. I will be. I do not think they are in existence yet.

**Mr. Redway:** So none of them are?

[Translation]

à l'entretien des immeubles, je ne serai pas capable, en toute honnêteté, d'accepter cette délégation de pouvoirs accrue.

**M. Redway:** Mais vous disposez de tous ces moyens maintenant, n'est-ce pas?

**M. Noreau:** Pas de tous.

**M. Redway:** Que manque-t-il?

**M. Noreau:** Le niveau de délégation de pouvoirs varie selon le cas. Je ne les ai pas tous en tête maintenant, mais pour certaines choses, le ministre et moi-même devons obtenir l'approbation du Conseil du Trésor. Je pourrais vous indiquer ces niveaux. Mais je ne les ai pas tous à l'esprit ici.

Je ne pense pas qu'il serait juste à l'égard du gestionnaire central du gouvernement, le Conseil du Trésor, si j'avais tous ces pouvoirs sans avoir les moyens de m'en acquitter de façon responsable. Par conséquent, pendant que nous travaillons avec le Conseil du Trésor à définir et signer une entente, je travaille aussi à doter le ministère de l'Agriculture de politiques bien comprises... Nous avons certaines politiques, mais elles doivent être bien comprises par les directions responsables et par les services et les directions ministériels de sorte que je puisse être certain que la structure de cette délégation de pouvoirs ou de cette responsabilité accrue est bien en place et que tout se passe bien.

**M. Redway:** D'après ce que vous dites, vous en êtes encore à négocier avec le Conseil du Trésor à ce sujet. Pourquoi?

**M. Noreau:** Je dirais plutôt que nous travaillons ensemble à définir une entente raisonnable en ce qui concerne une plus grande responsabilité de gestion.

**M. Redway:** Quand devriez-vous conclure une telle entente pour le ministère?

**M. Noreau:** Probablement à l'automne, lorsque nous présenterons notre nouveau plan opérationnel pluriannuel pour l'année 1988-1989.

**M. Redway:** De quelle façon est-ce que cela correspond à l'examen actuel de votre ministère par le vérificateur général? Quelle est la période de référence? Aurez-vous terminé ou non avant lui?

**M. Dye:** Nous sommes là chaque année. Toute cette question de...

**M. Redway:** Je parle de cette année.

**M. Dye:** Le Conseil du Trésor est en train de revoir ces ententes. Il y a peut-être un représentant du Conseil du Trésor ici qui pourrait un peu mieux vous l'expliquer. Cependant, je crois qu'aucune de ces ententes n'a encore été signée. Ils sont en train de les repenser. C'est mon opinion personnelle, mais je ne fais pas encore autorité en ce qui concerne les ententes de responsabilité de gestion accrue. Je crois qu'elles n'existent pas encore.

**M. Redway:** Aucune?



[Texte]

**Mr. Noreau:** No, I remember from my old place that there was one with Transport.

**Mr. Dye:** No, Transport does not agree that they have signed one. I am pretty sure about that.

**Mr. Noreau:** The other one I think I remember. . . I think there was one—maybe partial—with Customs and Excise—

**Mr. Redway:** But until one of these agreements is signed, as far as you are concerned, with Agriculture, you are not prepared to accept the ultimate responsibility for anything. Is that what you are saying?

**Mr. Noreau:** No, sir, I am not saying that. What I am saying is that there is actually a regime of distribution of responsibilities and accountability—

**Mr. Redway:** That is in place right now.

**Mr. Noreau:** —that is in place right now. For example, I have—

**Mr. Redway:** You say you do not have that at the top of your head, and I understand that. That is written down, is it?

**Mr. Noreau:** Oh, yes.

**Mr. Redway:** Could we have a copy of that?

**Mr. Noreau:** Sure.

**Mr. Redway:** It would be nice for us to know what you are responsible for and what you are not, you see. Then we will know what to ask you and what not.

**Mr. Noreau:** My impression is that each of the policies of the central manager of the government, Treasury Board, specifies what they delegate to deputy ministers and what they keep to themselves. A copy of this may mean a metre-high pile of manuals, because it covers a number of things. So the responsibilities of a deputy minister are located in I do not know how many circulars and guidelines from the Treasury Board, and this is what—

**Mr. Redway:** Do you know those? Do you know what they are?

**Mr. Noreau:** Yes.

**Mr. Redway:** Every time you have to make a decision, do you go to this metre of manuals and leaf through them?

**Mr. Noreau:** No. I guess I have people who are mastering those various manuals, and they will tell me whether or not I have the authority to approve something or I have—

**Mr. Redway:** You have half a dozen “metre-masters” you run around and consult with when you have to make a decision. Is that what you are telling us?

**Mr. Noreau:** I guess one of the advantages of a revision of those so-called IMAs would be to put in perhaps a simpler piece of paper what it is that is delegated to the

[Traduction]

**M. Noreau:** Non, je me souviens qu’il y en avait une aux Transports.

**M. Dye:** Non, les Transports disent ne pas en avoir signé une. J’en suis pas mal certain.

**M. Noreau:** L’autre dont je crois me souvenir. . . Il y en avait une—peut-être partielle—avec Douanes et Accise. . .

**M. Redway:** Mais jusqu’à ce qu’une de ces ententes soit signée avec Agriculture, vous n’êtes pas prêt à accepter la responsabilité finale de quoi que ce soit, n’est-ce pas?

**M. Noreau:** Non, monsieur, ce n’est pas ce que je dis. Je dis qu’il y a effectivement un régime de répartition des responsabilités. . .

**M. Redway:** Il est en place actuellement.

**M. Noreau:** . . . qui est en place actuellement. Par exemple, j’ai. . .

**M. Redway:** Vous dites que vous n’avez pas cela à l’esprit, et je le comprends. Mais c’est écrit quelque part, n’est-ce pas?

**M. Noreau:** Oui.

**M. Redway:** Pourriez-vous nous en donner une copie?

**M. Noreau:** Certainement.

**M. Redway:** Il serait bien pour nous de savoir ce qui relève ou non de votre responsabilité, voyez-vous. Ensuite nous saurons ce qu’il faut vous demander et ce qu’il ne faut pas vous demander.

**M. Noreau:** J’ai l’impression que chacune des politiques du gestionnaire central du gouvernement, du Conseil du Trésor, précise les responsabilités qu’il délègue au sous-ministre et celles qu’il garde. Une copie de ces documents représenterait peut-être une pile de manuels d’un mètre de haut, car cela comprend beaucoup de choses. Par conséquent, les responsabilités d’un sous-ministre se trouvent dans je ne sais combien de circulaires et de lignes directrices du Conseil du Trésor, et c’est ce qui. . .

**M. Redway:** Les connaissez-vous? Savez-vous ce qu’elles sont?

**M. Noreau:** Oui.

**M. Redway:** Chaque fois que vous devez prendre une décision, consultez-vous toute cette montagne de manuels?

**M. Noreau:** Non. J’ai des gens qui connaissent ces divers manuels et qui me disent si je le pouvoir ou non d’approuver quelque chose ou si j’ai. . .

**M. Redway:** Vous avez une demi-douzaine de ces spécialistes des manuels que vous pouvez consulter lorsque vous prenez une décision. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

**M. Noreau:** Un des avantages d’une révision de ce qu’on appelle les responsabilités accrues de gestion serait de préciser dans un document plus simple, les pouvoirs qui



[Text]

Minister or to the deputy, as opposed to having all this in those manuals. It does not only affect financial matters. It is administrative policy ranging from use of taxi cabs to lease of buildings.

• 1110

**Mr. Redway:** Could you put on a piece of paper for us what you feel you are currently responsible for now with respect to the matters that the Auditor General put in his report for this past year?

**Mr. Noreau:** I will try.

**Mr. Redway:** I would like to turn to the Western Grain Stabilization Fund and Administration, which is at paragraph 8.59 in the Auditor General's report. In that particular area there are some rather disturbing comments with respect to the way in which this program has been administered, particularly the advice given to the Minister on the administration of the fund.

For instance, in paragraph 8.66 the Auditor General says:

We are concerned that there is no documentary evidence that the Minister had been adequately briefed on the financial implications of using the higher current figure of \$60,000 for each of the previous five years. There was also no delegation of authority from the Minister authorizing departmental officials to exercise the discretion permitted the Minister in the legislation.

What sort of briefing goes on with the Minister? Do the officials not tell him everything? This system of government depends upon senior officials giving full disclosure to Ministers. Has that not been done with respect to Western Grain Stabilization Administration before?

**Mr. Noreau:** I think it has been done, and I will explain why. The discretion the Auditor General is referring to has to do with applying those maximum eligible receipt levels on one year or backwards on the four years.

When that was done in 1984, the maximum eligible receipt level was raised from \$45,000 worth of grain sales to \$60,000. The same thing had been done in 1978, from \$25,000 to \$45,000. At that time the same approach and procedure was used by the department. If the maximum eligible receipt level of \$60,000 were to come into force today, then the choice that the Auditor General is referring to is whether the payment will be based on \$60,000 this year and \$45,000 the last four years, or whether the \$60,000 will be extended to the whole period. It is a little bit like an insurance plan. If you raise your coverage, this is what happens. So there was one in 1978, and another in 1984.

My impression was that the Minister and the officials were perfectly aware that what they were doing was the

[Translation]

sont délégués à un ministre ou au sous-ministre, plutôt que de les avoir dans tous ces manuels. Cela ne touche pas seulement aux questions financières. Il s'agit d'une politique administrative qui va de l'utilisation des tickets de taxi jusqu'à la location d'immeubles.

**M. Redway:** Pourriez-vous mettre sur papier pour nous ce qui, à votre avis, constitue vos responsabilités actuelles à l'égard des questions que le vérificateur général a incluses dans son rapport de l'année dernière?

**M. Noreau:** Je vais essayer.

**M. Redway:** J'aimerais parler de l'administration et du Fonds de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, qui se trouve au paragraphe 8.59 du rapport du vérificateur général. On y retrouve certains commentaires inquiétants quant à la façon dont le programme a été administré, particulièrement pour ce qui est des conseils donnés au ministre sur l'administration du fonds.

Par exemple, le paragraphe 8.66 du rapport du vérificateur général dit:

Nous nous inquiétons de ce qu'il n'y ait pas de preuve documentaire que le ministre ait été suffisamment mis au courant des conséquences financières de l'utilisation du chiffre actuel plus élevé de 60,000\$ pour chacune des cinq années précédentes. Il n'y avait pas non plus de délégation de pouvoirs de la part du ministre autorisant les fonctionnaires à exercer la discrétion prévue par la législation pour le ministre.

Quelle sorte d'information reçoit le ministre? Les fonctionnaires ne lui disent-ils pas tout? Selon notre système gouvernemental, il est essentiel que les hauts fonctionnaires divulguent tous les renseignements aux ministres. Cela n'a-t-il pas été fait en ce qui concerne l'administration du Fonds de stabilisation concernant le grain de l'Ouest?

**M. Noreau:** Je crois que cela a été fait, et je vais expliquer pourquoi. Le pouvoir discrétionnaire dont parle le vérificateur général consiste à appliquer le niveau maximal des recettes admissibles à une année ou aux quatre années précédentes.

Lorsque cela a été fait en 1984, le niveau maximal des recettes admissibles a été porté de 45,000\$ à 60,000\$ de vente de céréales. La même chose s'était produite en 1978, de 25,000\$ à 45,000\$. À l'époque, le ministre avait utilisé le même principe et la procédure. Si le niveau maximal des recettes admissibles de 60,000\$ devait entrer en vigueur aujourd'hui, alors le choix dont le vérificateur général parle consisterait à déterminer si le paiement sera calculé selon des recettes de 60,000\$ pour cette année et de 45,000\$ au cours des quatre dernières années, ou si les 60,000\$ seraient étendus à toute la période. C'est un peu comme un régime d'assurance. C'est ce qui se produit si vous augmentez votre couverture. Il y en avait donc une en 1978 et une autre en 1984.

J'avais l'impression que le ministre et les fonctionnaires savaient très bien qu'ils faisaient la même chose que ce

## [Texte]

same thing they had done in 1978. I think I would go further and say that although the difference means in fact \$185 million, it would not have been seen, I guess, to be either appropriate or equitable to use another method, which perhaps Mr. Lavoie can help me describe better. But the fact that it is not documented goes back to the knowledge that Ministers had—for example, you know the existence of the Grains Group that meet regularly with the Minister responsible for the Western Grain Stabilization Act and Program. So my own view is that although not formally documented, it was not done without full awareness of the implications. Let me stop here.

## [Traduction]

qu'ils avaient fait en 1978. J'irais même plus loin et je dirais que bien qu'il y ait en fait une différence de 185 millions de dollars, l'utilisation d'une autre méthode n'aurait pas été jugée convenable ni équitable, ce que M. Lavoie pourra peut-être m'aider à mieux décrire. Mais l'absence de documentation s'explique du fait que les ministres sont tenus au courant. Par exemple, vous connaissez l'existence du groupe de producteurs de grain qui rencontre régulièrement le ministre responsable du programme et de la Loi sur la stabilisation concernant le grain de l'Ouest. À mon avis, bien que cette décision ne soit pas officiellement documentée, elle n'a pas été prise sans que l'on soit pleinement conscient de ses conséquences. Permettez-moi de m'en tenir là.

• 1115

**Mr. Redway:** What do you mean by "Let me stop"?

**Mr. Noreau:** I have nothing to add, I guess. I was hesitating as to whether I would ask Mr. Lavoie to give you a more technical description of how this formula works.

**Mr. Redway:** So what you are saying is that you think everybody knew what they were doing, but there is no evidence to prove they did. Is that what you are saying?

**Mr. Noreau:** There is no memo that says, or nobody has been able to find a memo that says that, if you apply your higher maximum eligible receipt level not only in the year you are in but in the four years before and equalize it all over the period, that is going to cost you \$185 million more.

**Mr. Redway:** And break the bank at Monte Carlo.

**Mr. Noreau:** But I am convinced that this was well known and understood. I grant you that there was no formal documentation of such, a memorandum. The Auditor General and I agree that there was nothing illegal in there, nor, I believe, improper, but he has not been able, nor have I been able, to track evidence of a written briefing as to the impact of choosing one method as against the other.

**Mr. Redway:** Mr. Dye, would you like to comment?

**Mr. Dye:** Perhaps there is nothing unlawful in it as long as the Minister approves. The Minister has to exercise discretion, and I believe he is permitted modifications where circumstances warrant. However, while the act permits modifications, I do not know that these modifications were spelled out. So we come along after the fact and try to determine why the plan was applied on the basis—it is somewhat like a pension paid on your top six years or your top five years or on your last year's basis. How was the pension calculated? And what is the authority? Let us make the calculation, let us test ours against yours. We come up with a number and try to apply the legislation that we thought was appropriate. We came to a different answer, and of course we have had a great debate with the department on this.

**M. Redway:** Que voulez-vous dire «Permettez-moi de m'en tenir là»?

**M. Noreau:** Je n'ai rien à ajouter. Je ne savais pas si je devrais demander à M. Lavoie de vous donner une description plus technique de la façon dont cette formule fonctionne.

**M. Redway:** Vous voulez donc dire qu'à votre avis, chacun savait ce qu'il faisait, mais qu'il n'y a rien pour le prouver. Est-ce cela que vous voulez dire?

**M. Noreau:** Il n'y a aucun document qui dit, ou personne n'a pu trouver un document qui dit que si vous appliquez le niveau maximal des recettes admissibles le plus élevé non seulement pour l'année en cours mais pour les quatre années précédentes et que vous le répartissiez sur toute la période, cela va vous coûter 185 millions de dollars de plus.

**M. Redway:** Et faire sauter la banque à Monte Carlo.

**M. Noreau:** Mais je suis convaincu qu'on le savait et le comprenait très bien. Je reconnais qu'il n'y avait aucun document officiel comme tel, aucune note de service. Le Vérificateur général et moi-même convenons que cela n'avait rien d'illégal ni d'incorrect, mais nous n'avons pas été en mesure de trouver des documents écrits justifiant le choix d'une méthode plutôt que d'une autre.

**M. Redway:** Monsieur Dye, aimeriez-vous commenter?

**M. Dye:** Peut-être n'y a-t-il rien d'illégal à cela pourvu que le ministre l'approuve. Le ministre doit exercer son pouvoir discrétionnaire, et je crois qu'il a le droit d'apporter certaines modifications lorsque les circonstances le justifient. Toutefois, bien que la loi permette des modifications, je ne crois pas que ces modifications soient définies. Nous arrivons donc après coup pour essayer de déterminer si le plan a été appliqué selon le principe—c'est un peu comme une pension de retraite payée selon vos six meilleures années ou vos cinq meilleures années ou selon vos revenus au cours de la dernière année. De quelle façon la pension est-elle calculée? Qu'est-ce qui fait autorité? Faisons le calcul, comparant notre façon de calculer à la vôtre. Nous arrivons à un chiffre et nous essayons d'appliquer la loi

[Text]

Given that the Minister subsequently, I understand, approved this transaction, it is lawful.

**Mr. Redway:** But he approved it subsequently, you say.

**Mr. Dye:** That is my understanding.

**Mr. Redway:** When did he approve it then in relation to the action taken? When was the action taken and when was it approved? When was the documentation for approval?

**Mr. Dye:** Perhaps I can find out; maybe the department knows.

**Mr. Noreau:** I do not. I believe Mr. Lavoie could shed some light on that.

**Mr. Lavoie:** We have briefed the Minister on the observations made by the Auditor General and his team before the report was published, and he did confirm that in his mind this was the only logical way to go, that there was basically no alternative.

What is the problem here? You have a program that says that you compare the net cashflow of the grain growers this year with the net cashflow of these growers in the previous five years, in order to find out whether or not their net cashflow has decreased or increased. In the case that there is a reduction in their net cashflow, you pay the difference between this five-year average base and the current year.

• 1120

At the end of 1978, the Governor in Council, as authorized under the act, did increase this maximum eligible receipt level from—

**Mr. Redway:** I am sorry, what was the date you gave?

**Mr. Lavoie:** December 1978.

**Mr. Redway:** That was when the increase—

**Mr. Lavoie:** That was when the first decision by Cabinet to increase the MERL had been taken.

**Mr. Redway:** Okay. That is not the one we are talking about here, though?

**Mr. Lavoie:** It is the same one. Then, in 1983, they increased the MERL from the \$45,000 to \$60,000. It is the same process.

**Mr. Redway:** Well, I understand what you are saying. It is the same process, but tell me about the actual approval, which is required in law. I take it the decision, for instance, was made in December 1978 the first time. When was the actual documented approval made for a decision that was made and implemented, I gather, in December 1978.

[Translation]

qui nous semble convenir. Nous sommes arrivés à une réponse différente, et, bien sûr, nous avons eu tout un débat avec le ministère à ce sujet.

Puisque le ministre a subseqüemment approuvé cette transaction, elle est donc légale.

**M. Redway:** Mais vous avez dit qu'il avait approuvé après coup.

**M. Dye:** C'est ce que je crois comprendre.

**M. Redway:** Quand l'a-t-il approuvé par rapport au moment où la mesure a été prise? Quand la mesure a-t-elle été prise et quand a-t-elle été approuvée? Quelle date apparaît sur les documents d'approbation?

**M. Dye:** Je peux peut-être me renseigner; le ministère le sait peut-être.

**M. Noreau:** Je ne sais pas. Je crois que M. Lavoie pourrait nous renseigner à ce sujet.

**M. Lavoie:** Nous avons informé le ministre des observations faites par le Vérificateur général et son équipe avant la publication du rapport, et il a confirmé que d'après lui, c'était la seule méthode logique, qu'il n'y avait essentiellement pas d'autres solutions.

Quel est le problème? Le programme précise que pour déterminer si les liquidités nettes des céréaliculteurs ont augmenté ou diminué, vous devez comparer leurs liquidités nettes de cette année à celles des cinq années précédentes. S'il y a réduction de leurs liquidités nettes, vous payez la différence entre cette moyenne pour cinq ans et l'année en cours.

A la fin de 1978, tel que l'autorise la loi, le Gouverneur en conseil a augmenté ce niveau maximum des recettes admissibles de. . .

**M. Redway:** Je m'excuse, quelle est la date que vous avez donnée?

**M. Lavoie:** Décembre 1978.

**M. Redway:** C'est à ce moment que l'augmentation. . .

**M. Lavoie:** C'est à cette date que le Cabinet a décidé pour la première fois d'augmenter le niveau maximum des recettes admissibles.

**M. Redway:** Très bien. Ce n'est toutefois pas ce dont nous parlons ici?

**M. Lavoie:** Mais oui. Puis, en 1983, le niveau maximum des recettes admissibles est passé de 45,000\$ à 60,000\$. Il s'agit du même processus.

**M. Redway:** Je comprends ce que vous dites. C'est le même processus, mais parlez-moi de l'approbation comme telle, qui est requise par la loi. Si j'ai bien compris, la décision a été prise pour la première fois en décembre 1978. Quand la décision ainsi prise et mise en vigueur en décembre 1978 a-t-elle été réellement approuvée avec documents à l'appui?



## [Texte]

**Mr. Lavoie:** No. In November or October 1986 the Minister confirmed that what has been done was the right thing to do, because it would not have been considered fair to compare the net cashflow arising from sales up to \$60,000 with net cashflow arising from sales up to \$45,000 to determine whether or not the decrease has been enough to trigger the payment.

**Mr. Redway:** Do I understand you correctly to say that in December 1978 there was a decision made to make a change and it was implemented at that time? In 1983 there was another decision made to make a change, and it was implemented at that time, but there was no legal approval for those changes until 1986?

**Mr. Lavoie:** No, no, no. The changes had been made by Order in Council.

**Mr. Redway:** When? In each year?

**Mr. Lavoie:** No, no. When it is done, it remains at this level.

**Mr. Redway:** No, but in 1978 was there an Order in Council to approve that—

**Mr. Lavoie:** Yes.

**Mr. Redway:** —and was there an Order in Council in 1983 to approve it?

**Mr. Lavoie:** Yes.

**Mr. Redway:** Then what is Mr. Dye talking about here?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think what we are speaking of is that the maximum eligible limit was set by Order in Council. Now we are doing the calculation of how we do the pay-out, and you have to remember that the premiums paid into this thing were originally set for the 25; then the premiums were set for the 45, then they were set for the 60, but the pay-outs are based on 60. Across the whole range of years the premiums came in for the lower amounts. Now, there is discretion here. How do you make the calculation? We thought it would have been on the average of the five years based on the limits of those years. The department decided to pay out on the straight line 60. In other words, your pension is based on your last year of salary, instead of your last top five years of salary.

**Mr. Redway:** I think I understand all that, but I also understood someone to say—I thought it was you, Mr. Dye, or your report—that there was no actual approval for this process.

**Mr. Dye:** I think it is the use of the 60 in each year as opposed to the approval of the limit. The limit I believe has been approved by Order in Council, but the calculation—

**Mr. Redway:** Is there a requirement for the calculation also to be approved by an Order in Council?

**Mr. Dye:** I think where circumstances warrant; it is in the act, I believe.

**Mr. Redway:** This was not done until 1986.

## [Traduction]

**M. Lavoie:** Non. En novembre ou en octobre 1986, le ministre a confirmé que la bonne décision, avait été prise, car on n'aurait pas jugé équitable de comparer les liquidités nettes provenant de ventes d'un maximum de 60,000\$ aux liquidités nettes provenant de ventes d'un maximum de 45,000\$ pour déterminer si la diminution suffisait à justifier un paiement.

**M. Redway:** Si je vous ai bien compris, la décision d'apporter un changement remonte à décembre 1978, de même que sa mise en vigueur? En 1983, un autre changement a été décidé et mis en vigueur, mais tous ces changements n'ont été légalement approuvés qu'en 1986.

**M. Lavoie:** Non, non. Les changements ont été faits par décret.

**M. Redway:** Quand, chaque année?

**M. Lavoie:** Non, non. Lorsqu'un changement est apporté, il demeure à ce niveau.

**M. Redway:** Non, mais en 1978, il y a eu un décret pour approuver. . .

**M. Lavoie:** Oui.

**M. Redway:** Et il y a eu un décret en 1983 pour l'approuver?

**M. Lavoie:** Oui.

**M. Redway:** Alors de quoi M. Dye parle-t-il ici?

**M. Dye:** Madame la présidente, je crois que nous disons que le niveau maximum des recettes admissibles a été établi par décret. Maintenant nous calculons la façon dont nous effectuons le paiement. Vous ne devez pas oublier qu'au départ, le niveau maximum des recettes admissibles était de 25; il est ensuite passé à 45, puis à 60. Mais les paiements sont calculés selon le niveau maximum des recettes admissibles de 60,000\$. Cependant, pendant toutes ces années, les primes n'ont jamais augmenté. Il y a un certain pouvoir discrétionnaire ici. Comment faites-vous le calcul? Nous croyons que cela aurait dû être calculé selon la moyenne des plafonds pendant ces cinq années. Le ministère a décidé de payer uniformément selon le plafond de 60,000\$. En d'autres termes, votre rente est calculée selon vos revenus de l'année dernière plutôt que selon votre revenu des cinq meilleures années.

**M. Redway:** Je comprends tout cela, mais je crois aussi que quelqu'un a dit—je croyais que c'était vous, monsieur Dye, ou votre rapport—que ce processus n'avait pas été approuvé.

**M. Dye:** Il s'agit de l'utilisation du plafond de 60,000\$ pour chaque année par rapport à l'approbation de la limite. Je crois que la limite a été approuvée par décret, mais le calcul. . .

**M. Redway:** La méthode de calcul doit-elle également être approuvée par décret?

**M. Dye:** Lorsque les circonstances le justifient; c'est dans la loi, je crois.

**M. Redway:** Tel n'était pas le cas avant 1986.



[Text]

**Mr. Noreau:** No, no. Let me try to clarify that, Mr. Redway. What Mr. Lavoie was referring to is a confirmation in 1986 by the Minister that his decision at that time to use the 60 over five years was the right one and the only appropriate one. The decision to increase the eligible level is an Order in Council one.

**Mr. Redway:** Yes.

**Mr. Noreau:** The application of the new level, either on one year or on five, is a ministerial decision, using the words in the act that say "where circumstances warrant".

**Mr. Redway:** Are you saying that there is no requirement for an Order in Council?

**Mr. Lavoie:** No.

**Mr. Noreau:** Not for the application of that formula.

**Mr. Redway:** Is that your understanding, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** That is my understanding. Now, the significance is \$185 million—

**Mr. Redway:** In one year.

**Mr. Dye:** In one year.

**Mr. Redway:** Well, I guess the question in my mind is whether this was approved improperly or not, or whether it was approved at the time or not. I still get the impression from Mr. Dye that he believes there should have been some sort of approval process that was made for this rather substantial amount of money, \$185 million, prior to the time it was actually made. If that is not the case, then apart from some disagreement over the method of calculation, which I suppose is always subject to a difference of opinion anyway, what is wrong with this, Mr. Dye?

• 1125

**Mr. Dye:** My understanding is that the Minister must delegate to his staff the authority to carry out the calculation.

**Mr. Redway:** And there has to be something in writing.

**Mr. Dye:** My understanding is the Minister did not really realize it. He was briefed once our report was to go public. He was told about it and he approved of the actions of its officials.

**Mr. Redway:** How long ago should he have done it?

**Mr. Dye:** Given that it is a \$185-million choice, I think he should have been made aware when the choice was taken; you know, here are your options, Minister.

**Mr. Redway:** What year was that?

**Mr. Dye:** That was the crop year 1984-1985.

**Mr. Redway:** So there should have been some sort of documented authority in 1984-1985 and it did not show up until 1986. Is that correct, now?

**Mr. Noreau:** I have difficulty, Mr. Redway, believing that the Minister of Agriculture would not have approved

[Translation]

**M. Noreau:** Non, non. Permettez-moi de préciser, monsieur Redway. M. Lavoie a dit qu'en 1986, le ministre a confirmé que sa décision d'utiliser le plafond de 60,000\$ sur une période de cinq ans était une bonne décision et la seule qui convenait. La décision d'augmenter le niveau admissible a été prise par décret.

**M. Redway:** Oui.

**M. Noreau:** La décision d'appliquer le nouveau niveau à une année ou à une période de cinq ans relève du ministre, lorsque les circonstances le justifient, comme le stipule la loi.

**M. Redway:** Voulez-vous dire qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un décret?

**M. Lavoie:** Non.

**M. Noreau:** Pas pour l'application de cette formule.

**M. Redway:** Est-ce ce que vous comprenez, monsieur Dye?

**M. Dye:** C'est ce que je comprends. Maintenant, cela veut dire 185 millions de dollars. . .

**M. Redway:** En une année.

**M. Dye:** En une année.

**M. Redway:** Eh bien, il s'agit de savoir si cela a été approuvé correctement ou non, ou si cela a été approuvé ou non. J'ai toujours l'impression que M. Dye croit qu'il aurait dû y avoir une sorte de processus d'approbation dans le cas d'une somme aussi importante, 185 millions de dollars, avant que la décision ne soit réellement prise. Dans le cas contraire, si l'on fait abstraction d'un certain désaccord au sujet de la méthode de calcul, qui se prête toujours à des divergences d'opinions, je suppose, qu'est-ce qui ne va pas, monsieur Dye?

**M. Dye:** Je crois savoir que le ministre doit déléguer à ses collaborateurs le pouvoir de faire le calcul.

**M. Redway:** Et il faut avoir quelque chose par écrit.

**M. Dye:** Je crois savoir que le ministre ne l'a pas vraiment compris. Il en a été informé avant la parution de notre rapport. On l'en a informé et il a approuvé les mesures prises par ses collaborateurs.

**M. Redway:** Quand aurait-il dû le faire?

**M. Dye:** Etant donné que 185 millions de dollars étaient en jeu, je pense qu'on aurait dû l'informer des possibilités avant que n'ait été prise la décision.

**M. Redway:** En quelle année était-ce?

**M. Dye:** C'était la campagne agricole 1984-1985.

**M. Redway:** Donc, on aurait dû l'autoriser par écrit en 1984-1985, mais on ne l'a pas fait avant 1986. Est-ce exact?

**M. Noreau:** J'ai du mal à croire, monsieur Redway, que le ministre de l'Agriculture n'aurait pas approuvé un tel

## [Texte]

in full awareness a payment like this. The difference, as Mr. Dye says, is \$185 million. Certainly—I do not have it here—but some time at the beginning of 1984, he issued a press release announcing the pay-outs would be *x*, *y* and *z*.

I cannot imagine that the Minister of Agriculture would have been somehow led down the path of approving a level of pay-out of \$185 million difference between two ways without knowing that he was doing the same kind of thing that was done in 1978, the same method of calculation was used in 1978, and I think it was felt both by him and by officials at the time that it was the only proper way to go. That being said, there was no evidence that officials put on the table—if you go this route, \$185 million less or more.

**Mr. Redway:** So we are left with what appears to be on the record. Although there is a supposition that everything was done correctly, what appears to be on the record is that there was some sort of retroactive approval given for this about two years later for the spending of \$185 million.

**Mr. Lavoie:** If I may, Madam Chair, I would like to clarify one thing. The issue was not whether or not you spend \$185 million more in one particular year. When the decision in 1978 was taken to increase the MERL, the questions or the issue the officials had to face is whether or not it is appropriate, given this decision by Cabinet, to address the MERL because we had a precedent.

When mustard seed was added to the list of the commodities included under the act in 1977, the base was adjusted to increase the cash receipt coming from mustard seed in the base period in order to do a fair comparison of what you have today and what you would have had if mustard seed was introduced at the time.

The same reasoning applies as well when Parliament voted the amendment in June 1984 to go from a calendar year to a crop year. We have recalculated all the program data based on a crop year basis five years back in order to compare crop year with crop year, as we have made in the case of mustard seed.

It is more or less the same reasoning in the case of the MERL and in 1978, when this decision was taken; there was a payment made in 1979—the calculation has been made in 1980. No payment was figured. Calculation was made in 1981. No payment was figured—1982, 1983, and so on.

Calculations were made with the adjustment of the MERL. No payment has been figured, but it is the same methodology that has been used all the way along. It was not the perception of do we pay \$185 million more, no.

For five years down the road there were four of these five years when no pay-out had been figured. The same calculation, the same methodology used in one year triggered a payment for 1984-85 of \$522 million. No one checked whether or not this would have triggered another

## [Traduction]

paiement en toute connaissance de cause. Comme M. Dye le dit, 185 millions de dollars étaient en jeu. Je ne connais pas les dates exactes, mais certainement au début de 1984, il a publié un communiqué de presse dans lequel il a annoncé les paiements de *x*, *y* et *z*.

Je ne peux croire que le ministre de l'Agriculture aurait approuvé un paiement de 185 millions de dollars de plus à cause de la différence des deux méthodes de calcul, sans savoir qu'il faisait la même chose que ce qu'on avait en 1978, selon la même méthode de calcul qu'on avait utilisée en 1978, et je pense que le ministre et ses collaborateurs estimaient à l'époque que c'était la seule et bonne façon de procéder. Cela dit, il n'y a aucune preuve que les fonctionnaires lui ont clairement fait savoir que 185 millions de dollars étaient en jeu.

**M. Redway:** Donc, il nous reste les faits consignés dans le dossier. Bien qu'on suppose que tout ait été fait selon les règles, le dossier semble révéler qu'on a approuvé deux ans après coup le paiement de 185 millions de dollars.

**M. Lavoie:** Si vous me permettez, madame la présidente, je voudrais préciser une chose. Il ne s'agissait pas de dépenser 185 millions de dollars de plus dans une année donnée ou non. En 1978, lorsqu'on a décidé d'augmenter le MERL, les fonctionnaires ont dû décider s'il convenait de traiter du MERL, étant donné la décision du Cabinet, parce qu'on avait un précédent.

Après l'addition de la graine de moutarde à la liste des produits visés par la loi de 1977, la base a été rajustée de façon à augmenter les recettes de la graine de moutarde pendant la période de base, de sorte qu'on puisse comparer la situation actuelle et celle qui aurait existé si la graine de moutarde avait figuré sur la liste à l'époque.

Le même raisonnement s'applique aussi lorsque le Parlement a adopté en juin 1984 la modification qui fait passer de l'année civile à la campagne agricole. Nous avons recalculé toutes les données selon la campagne agricole pour les cinq dernières années afin de comparer une campagne agricole avec une autre, comme nous l'avons fait pour la graine de moutarde.

C'est plus ou moins le même raisonnement que pour le MERL en 1978, lorsque cette décision a été prise; on a fait un paiement en 1979 et le calcul en 1980. Aucun paiement n'a été chiffré. On a fait un calcul en 1981. Aucun paiement n'a été chiffré pour 1982, 1983 et ainsi de suite.

On a fait des calculs après le rajustement du MERL. On n'a chiffré aucun paiement, mais c'est toujours la même méthode qu'on utilise. Il ne s'agissait pas de savoir si l'on paie 185 millions de dollars de plus, non.

Pour quatre des cinq années qui suivirent, on n'avait chiffré aucun paiement. Le même calcul et la même méthode ont donné un paiement de 522 millions de dollars pour 1984-1985. On n'a pas fait le calcul pour savoir si un autre paiement serait nécessaire sans

## [Text]

amount if the MERL was not adjusted. The decision to adjust the MERL was taken in 1978 and nobody has ever challenged that since we had our discussions more recently. There was no discretion on 185 or zero.

**Mr. Redway:** Were there any documentations of ministerial approvals of the delegation for that action all the way along, or was this the first time?

**Mr. Lavoie:** As mentioned by Mr. Dye himself, it is part of the general delegation of the authority from the Minister to make the calculation and the financial signing authority—I mean the administration—and the responsibility to carry out the various duties under the act of course is delegated to the department and to the various staffs of the department.

**Mr. Redway:** But there was no documentation for this until 1986?

**Mr. Lavoie:** There is no documentation indicating that the Minister delegates section 1, section 2, section 3, section 4 of the act. His delegation is for the administration of the overall act, not section by section.

**Mr. Redway:** There seems to be an indication here, as I understand it from Mr. Dye, that there is a requirement for some written delegation in this case.

**Mr. Lavoie:** We have the delegation for the administration of WGSa, the financial delegation and so on; but there is no written delegation for each section of the act. It is the normal delegation we have for all pieces of legislation to carry out the proper—

**Mr. Redway:** Are you are saying you had the delegation all along in writing?

**Mr. Lavoie:** It is part of the normal delegation that is given to the department, to the deputy minister and the staff, to administer the act.

**Mr. Redway:** Mr. Dye?

**Mr. Dye:** I think there is a variation from what the act says here and therefore we need the ministerial discretion to give direction. Here is the choice. You go and make the calculation in accordance with the act. You use, I believe, the numbers applicable to each of the years in the years in which the average is calculated. So you have some 45s and you have some 60s as a base. The department exercised discretion using 60.

The Minister, I believe, did not provide documentation saying these are circumstances that warrant a change, and the impact is \$185 million.

I am not sure the department did have the delegation to vary from the act. I think they have delegation to comply with the act. This is a special circumstance, and in my view required the Minister's approval.

**Mr. Redway:** And the first approval was two years after the fact, in 1986?

## [Translation]

ajustement du MERL. On a décidé d'ajuster le MERL en 1978 et personne ne l'a contesté depuis nos dernières discussions. On n'avait pas la possibilité de dépenser 185 millions de dollars ou rien.

**M. Redway:** Y a-t-il des documents attestant la délégation de pouvoirs du ministre relativement à cette affaire ou est-ce que c'était la première fois?

**M. Lavoie:** Comme M. Dye l'a dit lui-même, on peut faire le calcul en vertu de la délégation générale des pouvoirs du ministre, et le ministère et ses divers services sont responsables de l'administration financière et des différentes fonctions prévues par la loi.

**M. Redway:** Mais on n'a pas de document à ce sujet avant 1986?

**M. Lavoie:** Aucun document n'atteste que le ministre délègue ses responsabilités en vertu de tel ou tel article de la loi. Il peut déléguer l'administration de la loi dans son ensemble, non pas article par article.

**M. Redway:** D'après ce que M. Dye a dit, il semble qu'on doit avoir une autorisation écrite dans ce cas-ci.

**M. Lavoie:** Nous avons la délégation pour l'administration de la Loi de stabilisation des grains de l'Ouest, la délégation financière, etc., mais il n'y a pas de délégation écrite pour chaque article de la loi. Il s'agit de la délégation ordinaire que nous avons pour toutes les lois afin de bien. . .

**M. Redway:** Voulez-vous dire que vous avez toujours eu la délégation par écrit?

**M. Lavoie:** C'est la délégation normale accordée au ministre, au sous-ministre et aux fonctionnaires pour l'administration de la loi.

**M. Redway:** Monsieur Dye?

**M. Dye:** Je pense qu'on s'éloigne ici des dispositions de la loi et nous avons donc besoin d'une directive du ministre. Voici le choix: on fait le calcul conformément à la loi. On utilise, je crois, les chiffres qui s'appliquent à chacune des années pour lesquelles on a établi la moyenne. Donc on a des chiffres de 45 et de 60 comme base. Le ministère a exercé son pouvoir discrétionnaire en utilisant le chiffre 60.

Je crois que le ministre n'a pas fourni des documents justifiant la dérogation et par conséquent on a dépensé 185 millions de dollars de plus.

Je ne suis pas persuadé que le ministère avait l'autorisation de s'écarter de la loi. Je pense qu'il a l'autorisation de se conformer à la loi. Il s'agit d'une circonstance particulière qui, à mon avis, exige l'approbation du ministre.

**M. Redway:** Et on a reçu la première approbation deux ans après le fait, en 1986?



[*Texte*]

**Mr. Dye:** I understand the record says November or October 1986.

**Mr. Redway:** So we are left with the speculation that the Minister knew what you were doing, or what the former officials in the department were doing, but we do not have any documentary proof that he knew what you were doing. Because of that, the implication is on the record that everybody scrambled around two years after the fact to fix everything up as far as \$185 million of taxpayers' money is concerned.

**Mr. Noreau:** I follow you, sir, so far as the scrambling in 1986 goes. I guess when the issue was raised by the Auditor General and—

**Mr. Redway:** That is when the scramble began?

**Mr. Noreau:** Well, I guess it was officials—

**Mr. Redway:** What would he have done if he had decided not to sign that? Would somebody have put his hand in his pocket and come up with \$185 million to reimburse the Treasury?

**Mr. Noreau:** I do not know, but I think—

**Mr. Redway:** Do you have that in your pocket, Mr. Lavoie?

**Mr. Lavoie:** As I mentioned before, the issue was not and has never been do you pay \$185 million, more or less. The issue was if the calculation adopted following the first Order in Council of 1978 was the proper way of making the calculation.

The Minister at the time was the Hon. Otto Lang. It is very difficult to get back to him on whether or not he remembers having seen a piece of paper or having discussed the issue with the deputy of the time. I do not think it would be fair to ask him to tell us whether or not he remembers.

**Mr. Redway:** Can we agree that if this situation happened again then a piece of paper would be signed at the time?

• 1135

**Mr. Noreau:** I think we can agree to that, sir.

**Mr. Redway:** You think we can agree.

**Mr. Noreau:** Oh yes, I do.

**Mr. Redway:** You can agree.

**Mr. Noreau:** I do not want to come back three years from now and be facing that again. But I want to emphasize that I do not think there is a missing link there. That is fair.

**Mr. Redway:** There is a missing link—

**Mr. Noreau:** In documentation.

**Mr. Redway:** —and that will never happen again.

[*Traduction*]

**M. Dye:** Je crois que c'était en novembre ou en octobre 1986, selon les documents.

**M. Redway:** Donc nous pouvons supposer que le ministre savait ce que vous faisiez ou ce que les anciens fonctionnaires du ministère faisaient, mais nous n'avons pas de preuve écrite qu'il savait ce que vous faisiez. Donc il semble que tout le monde s'est efforcé deux ans après le coup d'arranger les choses concernant cette dépense de 185 millions de dollars fournis par les contribuables.

**M. Noreau:** Je crois, monsieur, que ce que vous avez dit s'applique à 1986. Je pense que lorsque le vérificateur général a soulevé la question et...

**M. Redway:** C'est alors qu'on s'est efforcé d'arranger les choses?

**M. Noreau:** Eh bien, je suppose que les fonctionnaires...

**M. Redway:** Qu'aurait-il fait s'il avait décidé de ne pas le signer? Quelqu'un aurait-il trouvé 185 millions de dollars pour rembourser le Trésor?

**M. Noreau:** Je ne sais pas, mais je pense...

**M. Redway:** L'avez-vous dans votre poche, monsieur Lavoie?

**M. Lavoie:** Comme je l'ai déjà dit, il ne s'agit pas de savoir si on paie 185 millions de dollars de plus ou non. Cela n'a jamais été la question. Il s'agit de savoir si la méthode de calcul adoptée après le premier décret de 1978 est la bonne.

Le ministre à l'époque était l'honorable Otto Lang. Il est très difficile de le rejoindre pour savoir s'il se rappelle avoir vu un certain document ou avoir discuté de la question avec le sous-ministre de l'époque. Je ne crois pas qu'il convienne de lui demander s'il s'en souvient ou non.

**M. Redway:** Sommes-nous d'accord pour dire que si une telle situation se produit de nouveau, on signera un document à ce moment-là?

**M. Noreau:** Je pense que nous sommes d'accord là-dessus, monsieur.

**M. Redway:** Vous pensez que nous pouvons nous entendre.

**M. Noreau:** Oh, oui.

**M. Redway:** Vous êtes d'accord.

**M. Noreau:** Je ne veux pas revenir dans trois ans et faire face à la même situation. Mais je veux souligner qu'il n'y a pas de lacune, à mon avis. C'est juste.

**M. Redway:** Il y a une lacune...

**M. Noreau:** Au niveau de la documentation.

**M. Redway:** ... et cela ne se reproduira jamais plus.



[Text]

**Mr. Noreau:** I will certainly do my best to see that it does not, but the missing link in—

**Mr. Redway:** That is not something beyond your authority, is it?

**Mr. Noreau:** No. The missing link in documentation and in evidence of the awareness of the Minister of what he was doing, I do not think allows us to conclude that he did not know what he was doing.

**The Chairman:** Thank you. May I go to Mr. Roman?

**Mr. Roman:** Yes. I want to go to paragraph 8.9. It alludes to the fact that there could be managerial constraints as a result of, I guess, agreements and other factors in place between the effectiveness of the federal Department of Agriculture vis-à-vis what is happening in the provinces and so on.

I would like to address this for a moment because I think in today's day and age managerial responsibility and a clear-cut, let us say directive, is very important in being able to react quickly to sometimes very changing issues that occur very rapidly in the world.

What has been done to alleviate this particular comment and concern that was raised by the Auditor General in this particular report? Am I reading this thing correctly? I guess I have to address it to the deputy minister.

**Mr. Noreau:** Mr. Roman, the way I read the comment of the Auditor General, the fact that agriculture is a shared jurisdiction in almost an equal kind of manner makes it more difficult to manage.

What has been done? Particularly in the last 18 months, or going back to the fall of 1985, I indicated Tuesday that in the context of this national agricultural strategy, we have had federal-provincial working groups to address a whole variety of policy and program matters between ourselves, ranging from soil and water to stabilization. There is a review going on right now, as requested by the 11 Ministers, of the tripartite stabilization concept and its application. There is a study made of the administration of the supply management regimes for the commodities that are under that.

So I guess the answer to your question is that those constraints can be either managed or eliminated, if we spend the time and the energy to sit down with our provincial counterparts, work out program propositions... Let me give you an example. The latest Atlantic livestock feed development program was negotiated and worked up by the federal government, the department and the four maritime provinces for six or eight months.

Now, is that a managerial complaint, or is that the cost of co-operation? I do not know exactly. But clearly if the meaning of the Auditor General's comment is that this takes time, consumes energy, that is true.

**Mr. Roman:** There is really no clear-cut evidence that this will be eliminated to any great degree in the future.

[Translation]

**M. Noreau:** Je ferai certainement de mon mieux pour que cela ne se reproduise pas, mais la lacune...

**M. Redway:** Cela ne dépasse pas votre compétence, n'est-ce pas?

**M. Noreau:** Non. Le manque de document et le fait qu'on ne sait pas si le ministre était au courant ne nous permettent pas, je crois, d'affirmer qu'il ne savait pas ce qu'il faisait.

**La présidente:** Merci. Puis-je passer à M. Roman?

**M. Roman:** Oui. Je veux passer au paragraphe 8.9. On y lit que la direction pourrait être limitée à cause des ententes conclues par le ministère fédéral de l'Agriculture et les provinces, par exemple.

Je voudrais en parler brièvement parce que je crois qu'aujourd'hui la possibilité de réagir rapidement aux faits nouveaux dans ce monde en constante évolution dépend de la responsabilité des gestionnaires et d'une ligne de conduite précise.

Qu'est-ce qu'on a fait pour répondre à cette observation que le vérificateur général a faite dans ce rapport? Est-ce que je comprends bien? Je suppose que je dois adresser ma question au sous-ministre.

**M. Noreau:** Monsieur Roman, d'après moi, le commentaire du vérificateur général concerne le fait que l'agriculture ressortit par moitié du pouvoir fédéral et du pouvoir provincial, ce qui la rend plus difficile à gérer.

Qu'est-ce qu'on a fait? Notamment au cours des 18 derniers mois, depuis l'automne de 1985, j'ai fait savoir mardi que dans le cadre de cette stratégie agricole nationale, nous avons eu des groupes de travail fédéraux-provinciaux pour traiter de toute une série de questions relatives aux politiques et aux programmes, depuis le sol et l'eau jusqu'à la stabilisation. Comme les onze ministres l'ont demandé, on est en train d'examiner la notion de stabilisation tripartite et son application. On est en train d'étudier l'administration des régimes de gestion de l'approvisionnement des produits visés.

Donc je suppose que ces restrictions peuvent être allégées ou éliminées, si nous prenons la peine de rencontrer nos homologues provinciaux, d'élaborer des propositions de programme... Permettez-moi de vous donner un exemple. Le gouvernement fédéral, le ministère et les quatre provinces Maritimes ont pris six ou huit mois pour négocier et mettre au point le dernier programme des grains de provende de l'Atlantique.

Est-ce un problème de gestion ou le prix à payer pour la coopération? Je ne sais pas au juste. Mais si le vérificateur général veut dire que cela prend du temps et de l'énergie, bien sûr il a raison.

**M. Roman:** Mais il n'y a aucune raison précise pour croire qu'on le réduira beaucoup à l'avenir.

## [Texte]

**Mr. Noreau:** Well, if Parliament or our institutions are prepared to go back and look at some of the BNA features, perhaps this would be changed. But for the moment I consider it—and I think my provincial colleagues do the same—our duty to try to make it work within the present constitutional parameters.

• 1140

**Mr. Roman:** Performance indicators: you indicated they are there, you are working to satisfy the concerns raised by the Auditor General, and they are definitely something that is needed. As a result of their being in place now for some time, how healthy is the agricultural sector in this country, based on those economic indicators, in your opinion?

**Mr. Noreau:** That is a big question, sir. I think the agricultural sector in the country is fairly healthy. The problems we are facing now are not because our farmers or our processing industries are inefficient and lousy. I think our producers can claim to be among the most efficient in the world, particularly in the grain area. They are suffering now because of forces beyond their control, and to a large extent beyond the control of the governments in this country.

We heard about technology development a little earlier this morning. I think we are seen in the world as a very advanced country in agricultural technology. The support programs we have been talking about are, I believe, among the less distorting ones in the world. They do not, as in other countries, constitute a big distorting incentive for more production. We are working towards more of those tripartite agreements among the provinces, ourselves, and the producers.

I could go on, I guess, for a long while. But I think any reasonably objective analyst would probably say something along the lines I am saying about the health of the sector.

**Mr. Roman:** So it is only because of, let us say, anomalies that occur, international in scope, that have the western farmers, for example, in a difficult position at this time because of the drop in the price of grain.

**Mr. Noreau:** That is the biggest reason. Obviously when we have gone through a period of high interest rates and that kind of thing, this has affected, for example, the equity position of farmers, the price of land, and all of this. But again, those factors are more "macro", if you wish, than agriculture per se. And yes, the international price or trade war is a big factor; but also those economic fluctuations, be they exchange rates or inflation, affecting the value of land and credit rates have taken their toll too. But that is not caused by the agriculture sector.

**Mr. Roman:** One other factor I think is important is that the agriculture industry relies very heavily on the export of goods, because obviously there are surpluses

## [Traduction]

**M. Noreau:** Eh bien, si le Parlement ou nos institutions voulaient examiner les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, peut-être qu'on pourrait le changer. Mais pour le moment, je crois, comme mes collègues provinciaux d'ailleurs, que nous devons fonctionner dans le régime constitutionnel qui existe maintenant.

**M. Roman:** Pour ce qui est des indicateurs de rendement, vous avez dit qu'ils existent, que vous essayez de répondre aux questions soulevées par le Vérificateur général et qu'on en a besoin sans contredit. Puisque ces mesures existent depuis quelque temps, quel est l'état de santé du secteur agricole au Canada, selon ces indicateurs économiques, à votre avis?

**M. Noreau:** C'est une grande question, monsieur. Je pense que le secteur agricole du pays est en assez bonne santé. Les problèmes auxquels nous faisons face maintenant ne sont pas imputables à un manque d'efficacité ou de compétence de la part de nos agriculteurs et de nos industries de transformation. Je pense que nos producteurs peuvent se classer parmi les plus efficaces du monde, notamment dans le domaine des céréales. Ils souffrent maintenant à cause de forces indépendantes de leur volonté et en grande partie indépendantes de la volonté des gouvernements du pays.

On a parlé tantôt du développement technologique. Je pense qu'on considère notre pays comme très avancé sur le plan de la technologie agricole. Les programmes de soutien dont nous parlions faussent moins le jeu, je crois, qu'ils le font ailleurs. Contrairement aux autres pays, ces programmes n'encouragent pas une production excessive. Nous essayons de conclure d'autres ententes tripartites, auxquelles participent les provinces, le fédéral et les producteurs.

Je pourrais en parler longuement, je suppose. Mais je pense que tout analyste assez objectif dirait probablement à peu près ce que je viens de dire au sujet de la santé du secteur.

**M. Roman:** Donc, c'est uniquement à cause d'anomalies d'origine internationale, dont la baisse des prix des céréales, que les agriculteurs de l'Ouest, par exemple, se trouvent en difficulté à l'heure actuelle.

**M. Noreau:** C'est la principale raison. Bien sûr, nous sommes passés par une période de taux d'intérêt élevés et d'autres facteurs économiques défavorables, ce qui a touché, par exemple, l'avoir propre des agriculteurs, le prix de la terre et tout cela. Mais là encore, ces facteurs dépassent l'agriculture proprement dite. Oui, la guerre des prix et la guerre commerciale internationale y comptent pour beaucoup, mais les fluctuations économiques, qu'il s'agisse des taux de change ou de l'inflation, qui touchent la valeur de la terre et les taux de crédit ont fait des ravages aussi. Mais cela ne relève pas du secteur agricole.

**M. Roman:** Un autre facteur que j'estime important est le fait que l'industrie agricole dépend beaucoup de l'exportation, parce que le pays produit des surplus. Bien

[Text]

within the country. Certainly the Canadian Wheat Board deals with wheat products and grain and so on and so forth.

How does the department work with private enterprise as it relates to other factors that are not outlined specifically on your organizational chart here, dealing with export commodities, such as cattle, hogs, poultry, or whatever the case might be? Do you work closely with private enterprise in that regard?

**Mr. Noreau:** Yes, we do. We are in close regular contact with all those associations. You refer to the Canadian Cattlemen's Association and people like this, as well as as big farms—I am thinking of Rowntree Farms, for example.

• 1145

I guess our role there, aside from trying to put our act together with the provinces, in terms of... By the way, they are also quite active in terms of market development and export development. We see our role there as the facilitator, trying to use the network of agriculture attachés in our embassies abroad. Missions that go there or come here expose potential buyers to Canadian companies or Canadian enterprises. I referred to my trip to central Europe, which was for that purpose. What is it that those countries look favourably upon Canada to provide them with? Who in Canada is interested or is already doing business? I met a gentlemen there, Knud Simonsen, who has implemented a meat-processing plant in Bulgaria, and is looking at doing more.

So yes, we are. However, I think the principle is that Canadian businessmen may need some facilitation. But it is their business to do their own marketing. We have some marketing people, both in the regions and at headquarters, who are trying to get this information to circulate, in contact with the trade side of External Affairs. My impression is that the Canadian industry feels reasonably comfortable with the kind of export or marketing services we are providing them. We cannot be everything to everybody, I guess. So yes, we are working very closely with the industry.

**Mr. Roman:** But no specific dollars and cents are earmarked for that kind of work.

**Mr. Noreau:** Oh, yes. There are a couple of programs that I remember—the export expansion fund. The other one is the Export Development Fund. They were two programs that we had approval from Cabinet. When Canagrex was put on the slope to be terminated, Cabinet authorized money. I guess the total is a couple of million dollars per year for export facilitation activities.

In addition, the Export Development Corporation, under, I believe, section 27 of its act, is now capable of extending export credit to Canadian firms in agriculture, and it does so at a fairly high level. I could provide you with the numbers, depending on the countries. But I

[Translation]

sûr, la Commission canadienne du blé s'occupe des produits céréaliers et des grains et j'en passe.

Comment le ministère collabore-t-il avec le secteur privé en ce qui concerne les autres facteurs qui ne sont pas énumérés dans l'organigramme que j'ai ici et qui concernent les produits exportés, dont le bétail, le porc, la volaille, par exemple? Collaborez-vous de près avec le secteur privé à cet égard?

**M. Noreau:** Oui. Nous communiquons régulièrement avec toutes ces associations. Vous parlez de la *Canadian Cattlemen's Association* et des organismes similaires, en plus des grandes exploitations agricoles comme *Rowntree Farms*, par exemple.

D'après moi, notre rôle y est, à part la coopération avec les provinces, de... À propos, ces organismes aussi encouragent très activement la recherche des marchés et la promotion des exportations. Notre rôle est de faciliter l'utilisation du réseau d'attachés agricoles auprès de nos ambassades à l'étranger. Des missions envoyées à l'extérieur ou qui viennent au Canada permettent aux acheteurs éventuels de connaître des sociétés ou des entreprises canadiennes. Mon voyage en Europe centrale à cet effet en est un exemple. Quels sont les produits pour lesquels ces pays sont-ils disposés à considérer le Canada comme une source avantageuse? Qui au Canada s'y intéresse ou y travaille déjà? Là-bas, j'ai rencontré un monsieur, Knud Simonsen, qui a mis sur pied une conserverie de viande en Bulgarie, et en envisage d'autres.

Alors la réponse est que oui, nous travaillons avec eux. Je pense qu'il est vrai que les gens d'affaires canadiens ont peut-être besoin d'un peu d'aide. Mais ils sont responsables de la commercialisation de leurs produits. De concert avec le secteur commercial du ministère des Affaires extérieures, quelques-uns de nos agents de commercialisation, dans les régions et à l'administration centrale, essaient de faire circuler ces informations. J'ai l'impression que l'industrie canadienne est plus ou moins satisfaite de nos services de soutien aux exportations et à la commercialisation. Nous ne pouvons pas tout faire pour tout le monde. Alors oui, nous travaillons très étroitement avec le secteur privé.

**M. Roman:** Mais vous n'avez aucun poste précis dans votre budget de dépenses pour ce genre de travail.

**M. Noreau:** Mais si. Je pense à nos deux fonds pour l'expansion des exportations. Ces deux programmes ont été approuvés par le Cabinet à l'époque où le programme Canagrex allait prendre fin. Je pense qu'un total de deux millions de dollars par an est affecté à la promotion des exportations.

De plus, en vertu de l'article 27 de la loi sur la société pour l'expansion des exportations, cette société peut maintenant accorder des crédits fort importants à l'exportation aux entreprises agricoles canadiennes. Je pourrais vous donner les chiffres pour certains pays. Mais



**[Texte]**

know that the Export Development Corporation is very active in facilitating export business for Canadian enterprises.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Roman. Mr. Brightwell.

**Mr. Brightwell:** Mr. Noreau and Mr. Dye, I sat here with a great deal of restraint, watching people who sit on the outskirts of agriculture asking questions about it. I guess it is a valuable thing, because most of the people who watch agriculture are in fact outside of it, and people who benefit from it are in fact outside of it.

I could not help but think, as we were talking about the land values and the city of London, had the Department of Agriculture made the judgment that perhaps a research facility should be sitting on the outskirts of Toronto, and had it done so, the land values incurred would have been not \$12,000 an acre but probably \$50,000 an acre; and then I can see the argument getting even more pertinent. So the major decision in this case probably was where the thing would be built, because I think I could have sold you land in Stratford much cheaper. That surely is the bigger problem than the process.

I sit here listening to a debate about payments on stabilization, which I am sure Mr. Dye would agree has been used as a policy measure for years in various ways. It was not a question of whether the Minister knew he was spending the \$185 million; I was there when he was having these discussions and he knew. The suggestion that he did not is a personal affront to myself and to the Minister. We were talking about process, which falls back in your area, Mr. Noreau. You have said that you will make sure the process is such that you will validate your positions in the future.

• 1150

I wanted to make those comments about attending this committee, which I normally do not sit on, and the restraint I had to exercise to do so.

My question goes back to the plant-breeding rights in our research area. I understand that in the poultry area we were once in the forefront of research in Canada. We are now down the line; France is probably the leader in this area. I understand that because we do not have plant-breeders rights we are being denied technology.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Brightwell. I hesitate to interrupt you, but it sounds to me as though you are getting ready to ask the kind of question normally asked at the Department of Agriculture in estimates, rather than one strictly related to the public accounts. Perhaps you could rephrase your question to relate it to the public accounts.

**Mr. Brightwell:** I think I could do an equal job to what was done before I came, but I am quite prepared to withdraw at this point. Thank you.

**[Traduction]**

je sais que la Société pour l'expansion des exportations encourage très activement les exportations des entreprises canadiennes.

**La présidente:** Merci, monsieur Roman. Monsieur Brightwell.

**M. Brightwell:** Monsieur Noreau et monsieur Dye, en écoutant les questions de la part d'étrangers à l'agriculture, il a fallu que je me retienne. Ces questions constituent sans doute un processus valable, étant donné que la plupart des gens qui profitent de l'agriculture n'y sont pas engagés, en effet.

Lorsque nous parlions de terres, dans la ville de London, je n'ai pas pu m'empêcher de penser que si le ministère de l'Agriculture avait jugé bon d'établir un centre de recherche en banlieue torontoise, le prix aurait été de 50,000\$ l'acre et non de 12,000\$ l'acre; à ce moment-là, les critiques auraient été encore plus justifiées. Donc la décision la plus importante concernant ce centre était probablement son emplacement. J'aurais pu vous vendre du terrain à Stratford pour moins cher. L'emplacement est sûrement un problème plus important que le processus.

J'écoute le débat sur les paiements de stabilisation, qui ont servi de mesures politiques variées depuis des années; je suis sûr que M. Dye doit en convenir avec moi. La question n'était pas de savoir si le Ministre savait qu'il dépensait les 185 millions de dollars; j'étais là lors de ces discussions; il le savait. Suggérer qu'il ne le savait pas, c'est l'insulter et m'insulter moi aussi. Nous parlions du processus, qui est de votre ressort, monsieur Noreau. Vous avez dit que vous allez vous assurer que le processus vous permettra de valider les positions futures du Ministère.

Je voulais commenter ma participation à ce comité, auquel je ne siège pas d'habitude, et le fait qu'il a fallu que je m'y retienne.

Ma question revient au domaine de la recherche, aux droits des phytogéniteurs. Si je comprends bien, le Canada a déjà été à la fine pointe de la recherche sur la volaille. Nous avons perdu du terrain depuis ce temps-là; aujourd'hui, la France est probablement chef de file dans ce domaine. Apparemment que le fait que le Canada n'accorde aucun droit aux phytogéniteurs nous empêche de bénéficier de la technologie.

**La présidente:** Excusez-moi, monsieur Brightwell. J'hésite à vous interrompre, mais j'ai l'impression que vous préparez le genre de question qui est posée au ministère de l'Agriculture sur le budget des dépenses; votre question m'a l'air étrangère aux comptes publics. Vous pourriez peut-être la reformuler pour l'y relier?

**M. Brightwell:** Je pense pouvoir faire aussi bien que d'autres qui ont pris la parole avant mon arrivée, mais je suis tout à fait prêt à me retirer maintenant. Merci.



[Text]

**The Chairman:** I would invite you to rephrase your question, if you can get it nearer to our terms of reference. I am sure you had a connection in your mind, but I was not hearing it.

**Mr. Brightwell:** I think I have as much connection as Mr. Ravis had, who previously asked the question you allowed. I would like to ask the Department of Agriculture—and you can rule whether it is admissible—how much technology we are being denied because we have no protection for intellectual property in the area. How much product is being kept in other areas of the world because we cannot protect those people who want to come here?

**Mr. Olson:** I am not sure there is a single answer to something so complex. I am sure the poultry industry, and particularly the commercial segments in Canada, would challenge the statement that they are not first in the world. I know the holstein industry definitely is the leader in the world.

The issue of plant-breeders rights raises a whole set of discussions with regard to commercialization in one portion of the process. But there are many other areas—the embryo splitting, the semen sales—where we are getting direct benefit in Canada. We do have significant returns from the investments to Canada as a result of the research carried out.

Regardless of what we have done, we have to keep running, because the world is moving ahead pretty rapidly. The kind of technology we have available to our farmers and producers is not the kind of technology we are going to need 20 years from now. We have to keep moving.

I keep thinking of the microelectronics issue. I recall the first small computer I purchased. I have, in the period of seven or eight years, gone through three or four generations of technology. I look at agriculture as having done the same in a bit longer period; it has adapted very rapidly. It is extremely dependent on technology. The question is are we moving rapidly enough?

• 1155

**Mr. Brightwell:** Maybe my question was improperly phrased, but I do not know if you answered my question. I think you did say the dairy industry and the poultry industry are tops in the world. You did not comment on the research in those areas, which was what I was commenting on. I ask you again, are we being denied technology that is available in the world because we do not protect that technology if it comes to Canada? I am referring particularly to items like plant breeders' rights in those areas.

**Mr. Olson:** The only area in which I have heard challenge, Madam Chairman, with regards to our having full access to world level technology is in the area of plant

[Translation]

**La présidente:** Je vous inviterais à reformuler votre question, si vous pouvez l'aligner davantage sur notre mandat. Je suis sûr que dans votre esprit c'était relié, mais le lien n'était pas évident.

**M. Brightwell:** Je pense que ma question est aussi pertinente que celle de M. Ravis, que vous avez admise. Vous pouvez décider si elle est admissible. J'aimerais demander au ministère de l'Agriculture à quel point nous nous voyons refuser de la technologie à cause de l'inexistence au Canada d'une protection de la propriété intellectuelle dans ce domaine. Combien de production se fait ailleurs au monde parce que nous ne pouvons pas protéger les gens qui veulent venir ici?

**M. Olson:** Je ne suis pas sûr qu'il existe une réponse simple à une question si complexe. Je suis sûr que l'industrie de la volaille, et surtout les secteurs commerciaux de cette industrie, nierait qu'elle n'est pas au premier rang. Je sais que notre industrie de vaches laitières Holstein est indiscutablement la première au monde.

La question des droits des phytogéniteurs soulève toute une série de discussions sur la commercialisation d'un produit parmi d'autres. Mais le processus comporte bien d'autres étapes, telles la division de l'embryon et la vente de la semence, qui bénéficient directement au Canada. Les recherches entreprises produisent des rendements appréciables des investissements fait au Canada.

Quoi qu'il en soit pour le passé, il faut continuer à progresser, parce que le monde évolue très vite. Le genre de technologie dont disposent aujourd'hui nos agriculteurs et producteurs n'est pas celui dont nous aurons besoin d'ici 20 ans. Il faut continuer à progresser.

Je pense toujours à la technologie de la microélectronique. Je me rappelle mon premier petit ordinateur. Depuis sept ou huit ans, j'ai vu passer trois ou quatre générations de cette technologie. À mon avis, l'agriculture a fait le même cheminement sur une période un peu plus longue; elle s'est adaptée très rapidement. C'est une industrie qui dépend énormément de la technologie. Une question, cependant: progressons-nous assez rapidement?

**M. Brightwell:** Peut-être que ma question était mal formulée, mais je ne sais pas si vous y avez répondu. Je pense que vous avez bien dit que notre industrie laitière et notre industrie de la volaille sont les meilleures au monde. Vous n'avez pas parlé des recherches dans ces domaines, ce dont moi je parlais. Je vous pose la question encore une fois: Nous voyons-nous refuser de la technologie disponible ailleurs parce que nous ne la protégerions pas si elle s'implantait au Canada? Je parle notamment des droits des phytogéniteurs dans ces domaines, par exemple.

**M. Olson:** Madame la présidente, en ce qui concerne notre plein accès à la technologie de pointe, le seul domaine où notre protection des droits a été mise en

## [Texte]

gene resources. I have looked at it from a number of different options and as we talked earlier, I think in fact the gene resources are available to us. We may not be seeing some of the commercial varieties that are available in other countries until such time as there is some protection for the growing of those particular varieties.

We do have access to the gene materials from which we can generate new varieties. We talked earlier this morning about the problems of trying to close our borders to research moving out. Other countries are as concerned as we are that the borders not be closed because we all depend on the world community of research to move forward. We are not the only player—neither in Canada nor in the world.

**Mr. Brightwell:** If I could, Madam Chair, I would ask just simply one question. Dr. Olson, I know you are new to your responsibility, but you tell me what you plan to do in the research area to co-ordinate it and organize it as compared to what was happening before, and subject to a general description of what you are planning to do, when will this be in place? When will this have effect?

**Mr. Olson:** The reason for the hesitation in part is that we did discuss this briefly at the last meeting.

**Mr. Brightwell:** That is fine, if it is covered. I do not mind; I can look it up.

**Mr. Olson:** I think it was covered. If Madam Chair agrees, I would be prepared to spend a few minutes talking about timeframes.

**The Chairman:** Yes, please go ahead.

**Mr. Olson:** As the member has indicated, I am rather new to the organization and I mention that as both being perhaps an advantage and perhaps a disadvantage because I do not know the organization very well. My first goal is to get know Agriculture Canada as the Department of Agriculture for Canada and then to know the research branch.

I am in the process of visiting all the research facilities that we have in Canada and talking to all the provinces and talking to the universities and any other players I can talk to in the process. There is a very extensive review process involved on an ongoing basis of agriculture research in Canada. It involves a lot of work by a lot of industry people, by a lot of other agencies. I am using that in my own personal understanding of what we do to encourage a look at where we go, and I am doing that on the basis of a consultative process committed to under the national agriculture strategy, working with my colleagues at the provincial levels and through my deputy with the provincial deputies to generate a strategic plan on where perhaps the research grant should be going and what our role is.

I believe I mentioned at the last meeting that there are a number of statements one could make. One is that we are not the only player. The research branch carries out about

## [Traduction]

question est celui des ressources phylogénétiques. J'ai examiné plusieurs solutions différentes à cette situation, et à mon avis, ces ressources génétiques nous sont disponibles. Nous n'aurons peut-être pas accès à quelques variétés commerciales disponibles dans d'autres pays jusqu'à ce qu'il y ait une protection quelconque de ces variétés.

Nous avons cependant accès aux ressources génétiques nécessaires pour créer de nouvelles variétés. Plus tôt ce matin, nous discutons des problèmes qui nous guettent si nous cherchons à empêcher l'exportation des résultats de la recherche. Les autres pays ne veulent pas non plus que les frontières soient fermées, car notre progrès à tous dépend de la communauté mondiale de la recherche. Nous ne sommes pas les seuls joueurs, ni au Canada ni à l'échelle mondiale.

**M. Brightwell:** Madame la présidente, j'aimerais poser une seule question. Docteur Olson, je sais que vous venez d'être nommé, mais vous me parlez de vos plans pour mieux coordonner et organiser la recherche qu'on a pu le faire jusqu'ici. Généralement, quand vos plans seront-ils mis en oeuvre? Quand cela se passera-t-il?

**M. Olson:** Si j'hésite, c'est que nous en avons parlé brièvement lors de la dernière séance.

**M. Brightwell:** Si vous en avez déjà traité, c'est parfait. Cela ne me dérange pas d'en chercher le procès-verbal.

**M. Olson:** Je pense que nous en avons traité. Si la présidente est d'accord, je suis prêt à prendre quelques minutes pour discuter des échéances.

**La présidente:** Oui. Allez-y, s'il vous plaît.

**M. Olson:** Comme le député l'a dit, ma nomination est plutôt récente: le fait de ne pas très bien connaître le Ministère peut être un avantage et un inconvénient. Mon premier objectif est de connaître Agriculture Canada dans le contexte canadien, et ensuite de connaître la Direction générale de la recherche.

Actuellement, je visite tous nos établissements de recherche au Canada: en même temps, je discute avec toutes les provinces, les universités et tout autre intervenant possible. Nous faisons une révision approfondie et continue de la recherche en agriculture au Canada. Elle demande beaucoup de travail de la part de beaucoup de gens dans l'industrie, et de la part de beaucoup d'autres organismes. Cette révision m'est utile pour bien comprendre nos démarches d'évaluation. Comme suite à des consultations en vertu de la stratégie nationale pour l'agriculture, je travaille avec mes homologues dans les provinces, et mon sous-ministre en fait autant avec les siens, pour élaborer un plan stratégique d'orientation des subventions à la recherche et pour déterminer notre rôle.

Lors de la dernière séance, je crois avoir noté plusieurs observations. La première est que nous ne sommes pas les seuls joueurs. La Direction générale de la recherche ne

[Text]

half the agriculture research in Canada but the provinces are actively involved, as are the universities, as is the private sector. It is my intention to bring them into that consultation.

Timeframe is to have a joint document with my colleagues in the provinces by the summer, to talk to the industry individually or in groups during the early fall and then to meet regionally with the industry in the late winter.

• 1200

I intend to incorporate the portion relating to the research branch into our work plans for next year. It is about a year-long process, and I am depending very heavily on the very excellent work that has been done over the years in terms of looking at the branch and what it does, and looking at the agricultural research in general carried out by a range of organizations.

I am not re-inventing the wheel, but I am making sure that I test the perceptions with my own hands on, for instance, looking very carefully at our research facilities, why things were done, and what the potentials are for where we are going. I hope that answers your question, sir.

**Mr. Brightwell:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Redway.

**Mr. Redway:** I would just like to inquire with respect to the crop insurance situation, Mr. Noreau. As I understand it, the legislation requires that the insurance plan be self-sustaining, but there is in effect a cumulative deficit of about \$261 million in the crop insurance fund at the moment. What sort of plans, if any, are there to set that right or to balance the books?

**Mr. Noreau:** Mr. Redway, my colleague and I cannot recognize this number of \$261 million.

**Mr. Redway:** It says in paragraph 8.76 of the Auditor General's report, "cumulative deficit of \$261 million reinforces our concerns". Am I reading that incorrectly? Is there not a deficit of \$261 million or is it that the department was not aware there was a deficit?

**Mr. Noreau:** Okay, I get your reference. Mr. Lavoie, if I may—

**Mr. Lavoie:** This is exact. We do recognize it. Whether it is a deficit in the normal sense of the word, I do not know. We have somewhere around 225 programs in crop insurance in Canada. We have liabilities of around \$4 billion attached to them. The fact that on that one date there is a deficit of \$261 million, or a surplus of \$261 million, is a fact of life.

Obviously, following the major crop disaster experienced in western Canada in 1984 and 1985 we have made significant payments to compensate farmers for their loss, and it will take a couple of years to. . . [Inaudible—*Eduor*]. At the moment we are at our own 98%. If you

[Translation]

fait qu'environ la moitié de la recherche en agriculture au Canada; cependant, les provinces, les universités, et le secteur privé y sont tous très actifs. J'ai l'intention d'inclure ces organismes dans les consultations.

Notre plan est de produire un document conjoint avec la collaboration de mes collègues dans les provinces d'ici l'été, de parler à des porte-parole de l'industrie, soit individuellement soit en groupe, au début de l'automne, et ensuite de rencontrer des représentants régionaux de l'industrie à la fin de l'hiver.

J'entends intégrer cette portion concernant la recherche dans nos plans de travail de l'an prochain. C'est quelque chose qui peut prendre environ un an et je compte beaucoup sur l'excellent travail qui se fait depuis nombre d'années dans le domaine de l'analyse de ce service et de son oeuvre sans oublier la recherche agricole en général effectuée par toute une gamme d'organismes différents.

Je n'entends pas réinventer la roue, mais je tiens à vérifier toutes ces perceptions par et pour moi-même. Par exemple, en inspectant de très près nos installations de recherche, pourquoi les choses se font et les résultats potentiels de notre action. J'espère avoir bien répondu à votre question, monsieur.

**M. Brightwell:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, Monsieur Redway.

**M. Redway:** J'ai quelques questions à poser à M. Noreau concernant l'assurance-récolte. Si j'ai bien compris, la loi prévoit que ce plan d'assurance doit s'autofinancer, mais il y a en réalité un déficit accumulé d'environ 261 millions de dollars pour l'instant. Que prévoyez-vous faire pour ramener la situation à la normale?

**M. Noreau:** Monsieur Redway, mes collègues et moi-même ne retrouvons pas ce chiffre de 261 millions de dollars.

**M. Redway:** Au paragraphe 8.76 du Rapport du vérificateur général il est question d'un «déficit accumulé de 261 millions de dollars». Est-ce que je comprends mal? Ce déficit de 261 millions de dollars n'existe pas ou le ministère ne savait pas qu'il y avait un déficit?

**M. Noreau:** Bon, j'ai trouvé. Monsieur Lavoie, si vous me permettez. . .

**M. Lavoie:** C'est exact. Nous le savions. Je ne sais cependant pas s'il s'agit d'un déficit selon la définition habituelle du terme. Il y a quelque 225 programmes d'assurance-récolte au Canada. C'est un passif éventuel d'environ 4 milliards de dollars. Qu'il y ait un déficit ou un surplus de 261 millions de dollars au titre d'un de ces programmes, eh bien, c'est la vie.

De toute évidence, la faillite désastreuse des récoltes de 1984 et 1985 dans l'Ouest du pays nous a obligés à des déboursés sérieux pour compenser les pertes des fermiers et il nous faudra quelques années pour. . . [Inaudible—*Éditeur*]. À l'heure actuelle, nous en sommes à 98 p. 100.



**[Texte]**

calculate all the money we have collected over time and the payments made, we cover 98% of the expenditure. If there is no major disaster this coming crop year, and we all hope not, we will be over it before the end of this fiscal year.

**Mr. Redway:** At the end of this year you say you will be balanced.

**Mr. Lavoie:** Yes.

**Mr. Redway:** Does that correspond with your understanding, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** I do not think it does. I am not able to predict the future, but if I understand correctly what was done in the past, the premiums were based on past experience. Our recommendations are that they take into account the risk of the potential future happenings and build in some reserves, so that when they get clobbered through some problem to crops, something is there. Perhaps Mr. De Souza has more information, but I do not understand that it is going to be balanced this year, which I think was your question. Is it going to be balanced this year?

**Mr. Henry De Souza (Principal, Audit Operations, Office of the Auditor General of Canada):** Our most recent indications are that it really depends on the success of the crop this year. However, early indications are that unless there is more of a review of rates over the longer term, this year it is unlikely to be balanced. Perhaps Mr. Lavoie has more recent information than I do.

**Mr. Lavoie:** Yes, as I said, provided no major unknown thing happens. . . As the total premium paid a year is around \$400 million, or a little bit more, it does not take many years to recover what is not necessarily a major hole. It depends on programs. Out of the 235, some could be in deficit. Some are surplus. This more or less is an overall image. It is a lot of work.

• 1205

As mentioned by Mr. Noreau at the beginning, we have developed a comprehensive plan to review the rate-setting mechanism in co-operation with the Department of Insurance to make sure in the future, as in the past, the rate-setting mechanism is the best possible.

We work in co-operation with the provinces. The programs are administered by the provinces, not by us. As mentioned by Mr. Noreau, in addition to the work going on with the Department of Insurance, we are going to enter into a contract with an expert to review all the mechanisms, the metallurgies and the hypothesis behind the metallurgies, and to advise about how we can improve

**[Traduction]**

Si vous faites l'addition de toutes les entrées et sorties de fonds depuis bon nombre d'années, nous avons réussi à payer 98 p. 100 des sorties. S'il n'y a pas de désastres sérieux pendant l'année-récolte qui vient, et c'est ce que nous espérons tous, nous aurons retrouvé notre équilibre d'ici la fin de l'année financière.

**M. Redway:** Vous aurez retrouvé votre équilibre d'ici la fin de l'année.

**M. Lavoie:** Oui.

**M. Redway:** C'est bien ce que vous avez compris vous-même, monsieur Dye?

**M. Dye:** Je ne le crois pas. Je ne suis pas devin, mais si je comprends bien l'historique de la situation, les primes sont fonction des expériences passées. Nous recommandons qu'il soit tenu compte des risques prévisibles à l'avenir afin de constituer quelques réserves pour que le compte ne se trouve pas à sec suite à un désastre. Peut-être M. De Souza a-t-il un supplément d'informations, mais je ne comprends pas comment on pourra équilibrer ces comptes cette année et je crois bien que c'était là votre question. Comment fera-t-on pour équilibrer les comptes cette année?

**M. Henry De Souza (directeur principal, opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** D'après les renseignements les plus récents, tout dépend du succès de la récolte de cette année. Cependant, pour le moment tout semble indiquer qu'à moins d'entreprendre une révision des primes pour le long terme, il est fort peu probable que le compte s'équilibre cette année. Peut-être M. Lavoie a-t-il des renseignements plus récents que les miens.

**M. Lavoie:** Oui, comme je le disais, pourvu que l'avenir ne nous réserve pas de désastre imprévu. . . Puisque la prime annuelle totale se monte à environ 400 millions de dollars, ou un peu plus, il ne nous faudra pas attendre bien des années avant de remplir ce trou qui n'est pas nécessairement très gros. Tout dépend des programmes. Des 235, il se pourrait que certains soient déficitaires. D'autres présentent un surplus. Voilà pour le portrait global. C'est beaucoup de travail.

Comme M. Noreau l'a dit au tout début, nous avons mis sur pied un plan global prévoyant la révision du mécanisme de fixation des primes en collaboration avec le département des assurances pour être bien sûr qu'à l'avenir, comme pour le passé, ce mécanisme sera le meilleur possible.

Nous travaillons en collaboration avec les provinces. Les programmes sont gérés par les provinces, non pas par nous. Comme M. Noreau le disait, en plus de ce travail que nous effectuons de concert avec le département des assurances, nous entendons signer un contrat avec un expert pour revoir tous les mécanismes, les méthodologies et les hypothèses sous-tendant ces méthodologies, pour



*[Text]*

and make sure the programs are on an actuarial basis and are self-sustaining in the future.

They could be actuarially sound and self-sustaining even if at one point you enter into a slight deficit, as you may enter into surplus. It is hoped we will have enough surplus to take care of the bad years. If it happens you do not have enough money in the pot, the act already provides for it. You have reserves and provisions to loan money to the provinces if need be. These are already built in the act.

**Mr. Noreau:** We have recognized the need to refine our forecasting methodology and our definitions with actuaries and the Department of Insurance, for example, to include elements of reserve and representativity of past yield experience. I suppose the fluctuations are not completely avoidable. One or two percent one way or the other. . . The Auditor General told us you can minimize that further if you get at it with the experts. We are doing that.

Barring any series of calamities, we should be able to further improve it and it is hoped try to stay on that line of ratio of one between exposure and ability to cover it. It is not that bad now, after 25 years of experience in the business.

**Mr. Redway:** When do you expect all this to be—

**Mr. Noreau:** I think by the end of this calendar year we will be in fairly good shape. Work is proceeding. I referred to meetings with the insurance department and the AG's staff as recent as a month ago. We are getting the contract with the actuarial firm. By November or December, I think we should have a new set of definitions and a sophisticated rate-setting methodology. It will give us more assurance that we will not swing too significantly from the soundness point of the plan.

**Mr. Redway:** Does the same thing apply to the Western Grain Stabilization Fund situation, or is that a different story?

**Mr. Lavoie:** It is much the same situation, with the exception that the rate-setting mechanism is by far more flexible under the Crop Insurance Act than it is under the WGSa. As you know, the WGSa is a very detailed piece of legislation. The way the rate has to be calculated is fixed by the law. Under crop insurance, the act says you have to maintain the program as self-sustaining. To achieve this objective, we may have to fix the levy rate at 6%, or 9%, or 12%.

Under the WGSa, there is a cap on the levy rate to be paid and a triggering mechanism to adjust this levy rate. The maximum authorized under the act is 2.5% by farmers and 4.5% by government. We cannot go higher

*[Translation]*

voir comment nous pourrions améliorer ces programmes en les associant sur une base actuarielle de façon à ce qu'il y ait autofinancement à l'avenir.

Ces programmes peuvent être actuariellement solides même si, à un moment donné, vous vous trouvez en position légèrement déficitaire ou en surplus. Nous espérons que nos surplus suffiront à équilibrer les mauvaises années. Quant aux situations où il n'y a pas assez d'argent, la loi prévoit déjà la solution. Il y a des réserves et il y a des dispositions prévoyant le prêt de fonds aux provinces en cas de besoin. Tout cela se trouve déjà dans la loi.

**M. Noreau:** Nous vous avouons déjà qu'il faut raffiner notre méthodologie de prévisions ainsi que nos définitions avec le concours d'actuaire et du département des assurances, par exemple, pour y inclure des éléments de réserves et d'autres facteurs représentatifs du rendement de récoltes précédentes. Il n'est pas possible, à mon avis, d'éliminer toute fluctuation. Un point de pourcentage ou deux d'un côté ou de l'autre. . . Le vérificateur général nous a dit que nous pouvons diminuer encore plus ce genre d'écart en consultant les experts. C'est ce que nous faisons.

Abstraction faite de calamités à la chaîne, nous devrions pouvoir améliorer la situation encore davantage et nous espérons pouvoir respecter ce rapport de 1 entre les sorties de fonds et les entrées. Vous savez, avec 25 ans de recul et d'expérience, ce n'est quand même pas si mauvais.

**M. Redway:** À votre avis, quand tout cela sera-t-il. . .

**M. Noreau:** Je crois que d'ici la fin de la présente année civile la situation devrait être rétablie. Nous avançons dans nos travaux. Je parlais de rencontres avec le département des assurances et le personnel du vérificateur général il y a à peine un mois. Il y aura aussi ce contrat avec le bureau d'actuaire. Je crois qu'en novembre ou en décembre nous aurons conçu de nouvelles définitions ainsi qu'une méthodologie avancée au niveau de la fixation des primes. Nous aurons ainsi l'assurance que nous ne déviions pas trop par rapport au juste milieu.

**M. Redway:** Le même raisonnement s'applique-t-il dans le cas du Fonds de stabilisation concernant le grain de l'Ouest ou la situation est-elle tout à fait différente?

**M. Lavoie:** La situation est à peu près la même sauf pour le mécanisme de fixation des primes qui se trouve être beaucoup plus souple en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte surtout si on fait la comparaison avec la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Comme vous le savez, cette dernière loi est très détaillée. La méthodologie de calcul de la prime est fixée par la loi elle-même. Quant à la Loi sur l'assurance-récolte, elle ne fait que préciser que le programme doit s'autofinancer. Pour atteindre cet objectif, il nous faudra peut-être fixer la prime à 6 p. 100 ou 9 p. 100 ou encore 12 p. 100.

Dans la Loi sur la stabilisation, il est prévu un plafonnement pour la prime à payer ainsi qu'un mécanisme de déclenchement pour l'ajuster. Le maximum autorisé en vertu de la loi est de 2,5 p. 100 pour les

## [Texte]

than that, even if we need more than that, unless Parliament amends the legislation. We cannot go higher than that, even if it was suggested in order to recuperate the deficit, say, during a given period of time. If we wanted to speed up the period of time, a two-week period, we will have to go back to Parliament, asking the authority to have a higher rate.

• 1210

**Mr. Redway:** Is there any intention of doing that, given the current situation with western farmers?

**Mr. Lavoie:** As mentioned by Mr. Noreau on Tuesday, there is something being processed for Cabinet at the moment, and obviously we do not know at this point exactly what could be the result or the decision.

**Mr. Redway:** Is it the department's intention to try to balance off this fund, or to just let it get into a further deficit position?

**Mr. Noreau:** I guess I can only describe the dilemma to you, because that would be for my Minister and his colleagues to decide. If one wanted to balance rapidly the fund and bring it back, say, on a self-sustaining basis, it would have to mean a dramatic increase in the levies from the farmers, let alone from the government, and in policy terms, in the circumstances we are going through right now, that is a very major decision. I think there has to be some movement toward adjusting levy rates, but will that movement be acceptable if it is too dramatic? That is the policy, and I suppose a political question.

**Mr. Redway:** It seems to me there is some relationship—and I am not aware of the legal relationship—some similarity perhaps, as opposed to relationship, between the situation with this fund and the unemployment insurance fund, for instance, where that is in a substantial deficit position. Is it perhaps an option that would be open to you to assist farmers, the grain farmers particularly, from another source, rather than saying it has to come out of this fund? Perhaps there should be some sort of special provisions that could be dealt with entirely separate and apart from this fund. Therefore, the facts of life would be realized, with respect to the agriculture situation, as opposed to trying to drain a fund that has a bottom to it. In other words, it is not a bottomless pit.

**Mr. Noreau:** Perhaps I could make a couple of points, Madam Chair, on this. In a sense, the Special Canadian Grains Program of last fall, now being implemented, was that kind of ad hoc intervention to support income. It was *ex post facto* in terms of production. The crop was off the fields.

## [Traduction]

fermiers et 4,5 p. 100 pour le gouvernement. Nous ne pouvons exiger plus que cela même si le besoin existe, à moins que le Parlement ne modifie la loi. Nous ne pouvons exiger plus que cela, même si cela a été proposé afin de réduire le déficit, pendant, disons, une période de temps donnée. Si nous voulions abréger la période, une période de deux semaines, il nous faudrait retourner au Parlement pour demander qu'on nous accorde l'autorisation d'imposer un taux supérieur.

**M. Redway:** Est-ce votre intention, étant donné la situation actuelle chez les agriculteurs de l'Ouest?

**M. Lavoie:** Comme le disait M. Noreau mardi, on est en train de préparer quelque chose pour le Conseil des ministres et, de toute évidence, nous ne savons pas encore exactement quel pourrait être le résultat de la décision.

**M. Redway:** Est-ce l'intention du ministère de faire retrouver au fonds son équilibre ou laissera-t-on tout simplement augmenter le déficit?

**M. Noreau:** Je ne puis que vous décrire le dilemme auquel nous faisons face parce qu'il revient à mon ministre et à ses collègues d'en décider. Si l'on voulait rapidement assurer l'équilibre du fonds pour en assurer l'autofinancement, il faudrait alors augmenter de façon draconienne la part de financement des agriculteurs, on ne parle même pas de l'augmentation que s'imposerait le gouvernement, et au niveau des politiques, dans les circonstances que nous vivons à l'heure actuelle, une telle décision serait lourde de conséquences. Je crois bien qu'il faut songer à réajuster les primes, mais cette mesure serait-elle acceptable si l'augmentation est par trop draconienne? Il s'agit de savoir quelles seront nos politiques après que cette décision politisée aura été prise.

**M. Redway:** Il me semble qu'il existe une certaine relation, et je ne suis pas au courant de l'aspect juridique de la relation, mais une certaine ressemblance, peut-être, par opposition à une relation, entre la situation de ce fonds et celui de l'assurance-chômage, par exemple, où il y a aussi un déficit plutôt imposant. On pourrait peut-être vous donner le choix d'aider les agriculteurs, les céréaliers plus particulièrement, en faisant appel à des fonds en provenance d'une autre source plutôt que de vous obliger à puiser à ce fonds? Peut-être devrait-il y avoir des dispositions spéciales permettant de rétablir la situation sans faire appel à ce fonds. De cette façon, on pourrait respecter la réalité que nous impose la situation de l'agriculture sans essayer d'épuiser un fonds qui n'est pas inépuisable. Après tout, on ne puise pas ces argents d'un puits sans fond.

**M. Noreau:** Je pourrais peut-être dire quelques mots à ce propos, madame la présidente. D'une certaine façon, le programme spécial concernant le grain, conçu l'automne dernier et que l'on met en oeuvre à l'heure actuelle, a constitué en quelque sorte une intervention *ad hoc* pour assurer un minimum de revenu. Par rapport à la production elle-même, c'était une mesure rétroactive. La récolte avait déjà été engrangée.

[Text]

My second point would be that there is some work I am aware of that is being done in terms of analysing the possibility of looking at farm income support programs as opposed to price stabilization—just changing the emphasis, as I think you are suggesting. The question that I have heard is, how would agricultural producers feel if they were faced with a UI kind of program or income support? Some of them I know would say they are not here to get gifts; they are producing something, living right. So there is a psycho-social issue there, I guess.

[Translation]

Deuxièmement, je sais qu'il se fait un certain travail d'analyse de la possibilité d'étudier les programmes de soutien du revenu agricole par opposition à la stabilisation des prix: changer notre fusil d'épaule, un peu comme vous semblez le recommander vous-même. On m'a cependant posé la question de savoir comment se sentiraient les producteurs agricoles si on leur proposait un programme dans le genre de celui de l'assurance-chômage ou un autre de soutien du revenu? Quelques-uns d'entre eux que je connais répondraient qu'ils ne veulent pas qu'on leur fasse de cadeau; qu'ils produisent un bien et qu'ils gagnent honnêtement leur croûte. Cette question me semble revêtir une certaine dimension psychosociale.

• 1215

The kinds of questions you are raising are also raised in areas such as the OECD and other international bodies looking at the world agriculture situation, who are trying to make the point that if there are subsidies, if there are farm income support programs, they should not be production-distorting. If there is a need to support these people in a socio-economic kind of way, it should not result in the over-production we are witnessing in the world right now. There is also some thought being given in those forums to the kind of idea you are referring to.

**Mr. Redway:** What we are then faced with in this situation is a question of trying to balance the books of something in an economic and accounting way as opposed to having a socio-economic problem, which again might be described in a somewhat similar way to maternity leave benefits where there is the argument that these benefits should be paid out of the unemployment insurance fund because they are an entitlement related to work as opposed to just social payments. Are you therefore saying this is the dilemma we are faced with in trying to balance the books in a situation like that?

**Mr. Noreau:** Yes.

**Mr. Redway:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any further questions? Are there any final comments from Mr. Noreau or Mr. Dye?

**Mr. Noreau:** I would just like to say, Madam Chairman, that I was very pleased to be here. I found the discussion very lively. As I indicated at the beginning of my remarks yesterday, I would be pleased to make to the committee another progress report at the end of this calendar year so you will be able to assess whether you have been hearing promises or if something has happened.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Noreau. On behalf of the committee I would like to thank the witnesses.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

Le genre de questions que vous posez ici aujourd'hui sont aussi posées par d'autres comme l'OCDE et d'autres organismes internationaux qui étudient la situation de l'agriculture à l'échelle mondiale et qui essaient de faire comprendre que si l'on accorde des subventions et que s'il y a des programmes de soutien du revenu agricole, ces mesures ne devraient quand même pas avoir pour résultat une distorsion de la production. S'il faut offrir un appui socio-économique à l'agriculture, cela ne devrait quand même pas avoir comme résultat cette surproduction dont nous sommes témoins à l'heure actuelle. Alors, oui, il y en a d'autres qui se posent le même genre de questions que vous.

**M. Redway:** Donc, il s'agit d'équilibrer nos comptes au niveau de l'économique et de la comptabilité plutôt que de nous retrouver avec un problème socio-économique, et on pourrait peut-être faire le rapprochement entre cette situation et les congés de maternité payés dont on propose que les frais soient imputés aux fonds d'assurance-chômage parce que reliés aux conditions de travail par opposition à une condition purement sociale. Vous en venez donc à la conclusion que c'est là le dilemme auquel nous faisons face en essayant d'équilibrer nos comptes dans une situation pareille?

**M. Noreau:** Oui.

**M. Redway:** Merci.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres questions? M. Noreau ou M. Dye voudraient-ils prononcer le mot de la fin?

**M. Noreau:** Madame la présidente, je tiens tout simplement à souligner que je suis très heureux d'être venu. Le débat a été très vivant. Comme je l'ai dit au début de la réunion d'hier, je serais heureux de revenir devant votre comité pour vous dresser un rapport d'étape à la fin de la présente année civile, pour vous permettre de juger par vous-mêmes si nous vous avons servi des phrases creuses ou si nous avons vraiment accompli certaines choses.

**La présidente:** Merci, monsieur Noreau. J'aimerais remercier les témoins au nom du Comité.

La séance est levée.



## APPENDIX "PUBL-14"

REPORT FOR THE DEPUTY MINISTER ON THE STATUS OF THE  
MINISTERIAL TASK FORCE ON AGRICULTURAL PROGRAMS - APRIL 1987

## C O M M E N T S

RECOMMENDATIONS OF THE MINISTERIAL TASK FORCE  
ON PROGRAM REVIEW RELATING TO AGRICULTURAL PROGRAMS

1. Basic goal to achieve enhanced Agricultural growth, etc. be reaffirmed and a new mission relating to AGR sector based on market sensitivity; private sector; fed/prov co-op and minimum subsidies.

National Agriculture Strategy developed.

## Marketing and Trade Analysis

2. Develop market-oriented commodity based development strategies from research through to export promotion.

Commodity Strategy Framework was developed and used for consultation with the private sector and other agencies. Strategies to be completed in June 1987.

## Regional Development Analysis and Advice

3. Maintain and strengthen regional development analysis in context of commodity-based development especially in farm finance and taxation.

FMC working group is taking steps to strengthen the departmental capability in dealing with farm finance and taxation.

## Scientific Research and Development

4. In reorienting R&D to commodity-based strategy develop/implement joint management and cost-sharing of applied research.
5. Terminate or obtain full outside client funding for low priority research, realize savings of \$6M in 86-87 and \$12M in 87-88, reduction in PYs.

Development of a strategic plan with provinces/development of joint sharing arrangements with other agencies.

A five year plan has been implemented to down-size and rationalize the programs.



6. Develop personnel management plan with President of Treasury Board for Research Branch.
- ERDA Subsidiary Agreements
7. Existing and future ERDA be assessed (developed in relation to commodity-based development strategies).
- Crop Production
8. Maintain New Crop Development Program ensuring it is supportive of commodity-based thrust.
- Atlantic and East of Buffalo Freight Subsidies
9. Minister of Transport limit the total of the funds payable for AT and EAST of Buffalo freight subsidies for 1985-86 and subsequent years to a level not exceeding the amount payable for 1984-85.
- Feed Freight Assistance
10. Consider phasing out Feed Freight Assistance over 5-6 years in context of feed grain policy review with possibility of assisting the program in deficit areas.
- Market Development and Marketing Systems
11. Phase out Fruit and Vegetable Storage Construction Financial Assistance Program.
- Several components of the management plan, including a review of the Management levels has been completed.
- Existing ERDA sub agreements have been reoriented towards a commodity approach where feasible. A mid-term review of all ERDA agreements will be completed this year.
- Completed. Maintained.
- The Department of Transport held consultations in the Atlantic Provinces in December 1986. Interested parties expressed serious concerns and objections.
- A 35 million dollar Atlantic Livestock Feed Development Initiative has been launched. The Initiative will be reviewed in 1990.
- Original program expired but the Canadian Agriculture Marketing Development Initiatives Program provides for such future assistance in a more strategic broader base for market development.

# External Affairs: Grains and Oilseeds Program

12. Proposal for application of an appropriate risk premium for credit grain sales undertaken by Wheat Board (CWB).
13. Adjust stop-off charges to eastern millers and equalization payments to western millers in light of Atlantic and East decision.
14. Limitation of External Affairs Grains and Oilseeds Group to international trade and export development.

## Showcase Herds

15. No change Showcase Herds.

## Canadian Grain Commission

16. Canadian Grain Commission (CGC) Increase cost recovery from 84-100%.
17. Develop guidelines to ensure that CGC cost recovery surpluses and deficits are taken into account when setting cost recovery charges for following year.

## Western Grain Transportation

18. Minister of Transport conduct a 85-86 comprehensive review of WGTA (Agency).

A draft proposal for the application of an appropriate risk-premium is being developed as a result of extensive consultation with Ministers Mavor, de Cotret and Wilson.

Adjustment will depend on the outcome of the AT and EAST subsidy discussions.

The "Grains Group" has been transferred to Agriculture Canada where they are responsible for all domestic grains and oilseeds marketing as well as policy analysis issues.

100% cost recovery implemented.

Completed.

Responsibility of Minister of Transport. Grain Transportation Agency has presented a report to Minister of Transport.

# Environment Canada's Land and Water Research

19. Ministers of Environment and Agriculture seek agreement on the part of the Government of Alberta, Saskatchewan and Manitoba to expand the mandate of the Prairie Provinces Water Board.  
Issue referred to the Minister of the Environment.
- Prairie Farm Rehabilitation Administration  
20. Ministerial Task Force review federal involvement in prairie soil and water conservation in relation to the role of the PFRA.  
Soil and water conservation plans have been incorporated into the National Agriculture Strategy. An implementation plan including the future role of PFRA will be completed during the summer of 1987.
- Livestock Genetic Improvement  
21. Seek agreement during ROP transfer negotiations to transfer field personnel to provinces.  
Ontario and Alberta - privatized. Negotiations with other provinces ongoing.
22. Secure agreement with provinces and/or association on procedures to permit Agriculture to collect and consolidate data required for livestock export certification.  
Negotiations on federal/provincial agreement underway. Draft agreement has been prepared, circulated and redraft prepared based on comments from the provinces.
23. Provide transitional funding from Agriculture's A-base (current ROP programs) to assist provinces and/or breed association to establish ROP programs, support to phase out by 1990.  
Agreement to privatize Ontario and Alberta agreed and completed. Sask. and B.C. to be completed in late 1986. Other provinces under negotiation.
24. Production Development Assistance  
No change.

## Consumer Products

25. Eliminate duplication of inspection activities by AGR and CCA, with AGR maintain responsibility up to the retail level and CCA for food inspection and enforcement at the retail level.

MOU was signed between Agriculture Canada and CCA on Oct. 15, 1985. Action plan to implement MOU developed and implemented.

26. Upon conclusion of agreement between AGR and CCA. The T.B. to determine the need for resource transfers from CCA to AGR.

No action necessary.

## Quality Assurance and Safety of Food

27. Establish organizational structure to ensure effective accountability and control in inspection activities.

Completed via the consolidation of food related program manager positions at the regional level.

28. Review cost recovery proposals in relation to capability to pay on the part of producers of specific commodities.

The results of this review have been reflected in the second round of cost-recovery.

## Food Safety, Quality and Nutrition

29. No change for Food Safety Quality and Nutrition.

No change required.

## Farm Input Assurance

30. No change Farm Input Assurance.

No change required.



## Commercial Chemicals

31. Environment Canada's role in the federal government's pesticide review process be considered further by the MTF.

Responsibility of Environment Canada.

## Environmental Quality and Hazards

32. No change Environmental Hazards.

No change required.

## Animal Health

33. No change Animal Health.

No change required.

## Plant Health

34. Minister of AGR to propose measures to strengthen the Plant Quarantine Act.

A preliminary draft of the new Act has been prepared.

## Western Grain Stabilization

35. No change Western Grain Stabilization.

No change required. Any Act amendments will be taken in the context of the current western grain situation and the WGSA account.

## Agricultural Stabilization

36. Ensure that all future commodity stabilization plans are established on a voluntary tripartite cost-shared basis.

Sugarbeet agreement signed. Draft agreements prepared for apples, white pea beans, colour beans.

37. Subject to criteria to be approved by TB, authority to be delegated to APB to permit it to make commodity purchase up to \$2M.

#### Crop Insurance

38. Initiate negotiations to develop new federal/provincial Crop Insurance stabilization agreements under which the provincial and federal governments and the producers would each pay one-third of the costs.

The Deputy Minister of AGR, wrote to his provincial counterparts in April 1987, linking crop insurance to the larger farm income protection efforts of both levels of gov't and positioning the crop insurance program from further discussions this year.

#### Ad Hoc Assistance Programs

##### Migratory Waterfowl

39. No change Migratory Waterfowl Crop Depredation.

40. Without prejudice to the possibility that ad hoc assistance be required in exceptional circumstances, the Minister of AGR place emphasis on role of crop insurance system as the principle vehicle for providing for crop loss.

Crop Insurance Division is working with provincial crop insurance agencies concerned to implement improvements to crop insurance plans.

##### Farm Loans Interest Rebate

41. Farm Credit Corporation be reimbursed for losses incurred under this program.

Program expired as planned. The February 1986 budget allocated \$5M for 86-87 and \$15M in 87-88 towards compensating FCC for Special Farm Financial Assistance Program losses.

### Farm Credit Corporation

42. Come forward with a strategy to permit the FCC to conduct its long-term farm lending activities on a commercially sound basis.

To be addressed through a plan and a broader piece of legislation and through the NAS sub committee on Farm Finance.

### Farm Credit Syndicates Act

43. Justice to draft legislation to amend the Farm Credit Syndicate Act. Reduce minimum number of syndicate numbers required for eligibility from 3 to 2. Increase maximum size of syndicate loans to the lesser of \$50,000 per syndicate member or \$500,000 per syndicate.

Incorporated into the 1987-88 Regulatory Agenda.

44. FCC be authorized to set interest rates and fees respecting farm credit syndicate loans.

Completed.

### Farm Improvement Loans Act

45. Allow FILA to expire.

FILA was extended "as is" until June 30, 1987. New proposal for future initiatives are under development.

### Advance Payments for Crops Act

46. Consider a revised non subsidized program, i.e. loan guarantees.

The program structure was retained as is.

### Prairie Grain Advancement Payments (PGAP)

47. Under PGAPA the government should consider cancelling the program.

PGAPA was amended in 1986 with the program being maintained with minor adjustments.

# National Farm Products Marketing Council

## 48. Consider further in light of the findings of the Task Force on Regulatory Programs.

Possible amendments to change the National Farm Products Marketing Act are being considered in order to increase the supervisory powers and authorities of the FPMC.

## Dairy Support Program

### 49. Eliminate Federal expenditures for marketing costs and for domestic and export subsidies.

The Minister of Agriculture was directed to bring forward a revised long-term policy for industrial milk. This was approved by Cabinet and announced by the Minister in January 1986.

## Canadian Wheat Board

### 50. Minister of State for Canadian Wheat Board to take steps to establish clearly defined lines of internal accountability for CWB and to submit a progress report.

Discussions are ongoing between the Deputy Prime Minister and the Minister of State.



## APPENDICE "PUBL-14"

RAPPORT POUR LE SOUS-MINISTRE SUR LA MISE EN OEUVRE DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LES PROGRAMMES AGRICOLES

AVRIL 1987

REGISTRE DE DÉCISION  
TITRE/ÉLÉMENT DE DÉCISION

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL  
CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES AU SUJET DES  
PROGRAMMES AGRICOLES

## OBSERVATIONS

1. Réitérer l'objectif fondamental consistant à favoriser la croissance de l'agriculture, etc.; et formuler un nouveau mandat à l'égard secteur agricole, fondé sur l'écoute des marchés, en collaboration avec le secteur privé et les provinces, et la réduction minimum des subventions.

Complété.

Commercialisation et analyse des marchés

2. Elaborer des stratégies de développement sectoriels axés sur les marchés et comprenant divers éléments allant de la recherche à la promotion des exportations.

Le cadre des stratégies sectorielles a été élaboré, et on l'a utilisé pour mener des consultations avec le secteur privé et d'autres organismes. Les stratégies seront parachevées en juin 1987.

Développement régional: Analyse et conseils

3. Maintenir et renforcer l'analyse du développement régional dans un contexte de développement sectoriel, en particulier dans les domaines du financement et de la fiscalité agricoles.

Le groupe de travail sur la gestion agricole prend des mesures visant à accroître la capacité du Ministère de s'attaquer aux questions de financement et de fiscalité agricoles.

# Recherche et développement scientifique

4. Dans le processus de réorientation de la recherche et du développement en fonction des stratégies sectorielles, élaborer et mettre en oeuvre une gestion conjointe et un partage des coûts des recherches appliquées.

On a élaboré un plan stratégique avec les provinces et mis au point des accords de partage des coûts avec d'autres organismes.

5. Mettre un terme aux recherches peu prioritaires ou obtenir un financement extérieur complet du client, réaliser des économies de 6 millions de dollars en 1986-87 et 12 millions de dollars en 1987-88, et procéder une réduction des années-personnes.

On a mis en oeuvre un plan quinquennal de réduction et de rationalisation des programmes.

6. Élaborer un plan de gestion du personnel pour la Direction générale de la recherche, de concert avec le président du Conseil du Trésor.

Plusieurs éléments du plan de gestion, y compris un examen des niveaux de gestion, ont été menés à terme.

### Ententes auxiliaires EDER

7. Évaluer les EDER existants et futurs (à la lumière des stratégies de développement sectoriels).

On a réorienté, lorsque cela était possible, les ententes auxiliaires actuelles conclues dans le cadre des EDER en fonction des stratégies sectorielles. Un examen de mi-exercice de toutes les ententes relevant des EDER sera effectué cette année.

### Productions végétales

8. Maintenir le programme d'implantation des nouvelles cultures tout en s'assurant qu'il cadre avec les objectifs de développement sectoriels.

Le programme a été maintenu.

### Subventions au transport atlantique et à l'est de Buffalo

9. Qu'au cours de 1985-1986 et des exercices suivants, le ministre des Transports limite le total des subventions au transport versées pour l'Atlantique et à l'est de Buffalo à un niveau n'excédant pas le montant versé pour la campagne 1984-1985.

Le ministère des Transports a tenu des consultations avec les provinces de l'Atlantique en décembre 1986. Les parties intéressées ont exprimé de sérieuses inquiétudes et objections.

### Aide au transport des céréales fourragères

10. Envisager l'abandon progressif de l'aide au transport des céréales fourragères sur une période de 5-6 ans dans le contexte d'un examen de la politique des céréales fourragères, quitte à étudier la possibilité d'un programme d'aide dans les régions déficitaires.

On a lancé le projet de développement de l'élevage et des productions fourragères des provinces de l'Atlantique, doté d'un budget de 35 millions de dollars. Le projet sera soumis à l'examen en 1990.

## Développement des marchés et systèmes de mise en marché

11. Abandonner progressivement le programme d'aide financière à la construction d'entrepôts pour fruits et légumes.

Le programme d'origine est terminé et a été remplacé par le programme d'initiative de développement de marchés des produits agricoles canadiens qui fournira l'assistance requise pour des programmes d'envergure stratégique.

## Affaires extérieures: programme des céréales oléagineux

12. Proposition en vue de mettre en oeuvre une prime de risque appropriée pour les ventes de grains à crédit effectuées par la Commission canadienne du blé.
13. Rajuster les droits d'arrêts des minoteries de l'Est et les paiements de pair-équation des minoteries de l'Ouest à la lumière de la décision relative au tarifs de l'est.
14. Limiter le rôle du groupe des céréales et oléagineux du ministère des Affaires extérieures au commerce international et au développement des exportations.

Après de nombreuses consultations avec les ministres Mayer, de Cotret et Wilson, on élabore en ce moment une proposition en vue de la mise en oeuvre d'une prime de risque appropriée.

Le rajustement sera fonction du résultat des discussions en cours sur la subvention dite "au tarif de l'Est".

Le "groupe des céréales" a été transféré à Agriculture Canada: il assume la responsabilité à l'égard de toutes les ventes intérieures de céréales et d'oléagineux, ainsi que des questions d'analyse de politiques.



Troupeaux d'expositions

15. Aucun changement.

Commission canadienne des grains

16. Commission canadienne des grains (CCG) fasse passer son taux de recouvrement des coûts de 84 à 100%.

17. Elaborer des lignes directrices pour faire en sorte que l'on tienne compte des excédents et déficits du compte de recouvrement des coûts de la CCG dans l'établissement des droits pour l'exercice suivant.

Transports des céréales de l'Ouest

18. Que le ministre des Transports procède à un examen en profondeur de l'agence de transport des grains de l'Ouest en 1985-1986.

Les coûts sont recouverts à 100%.

Complété.

Responsabilité du ministère des Transports.  
L'agence de transport des grains a présenté un rapport au ministre des Transports.

# Recherches sur le sol et l'eau d'Environnement Canada

19. Que les ministres de l'Environnement et de l'Agriculture cherchent à obtenir l'accord des gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba sur l'élargissement du mandat de la Régie des eaux des provinces des Prairies.

## Administration du rétablissement agricole des Prairies

20. Que le groupe de travail ministériel examine la participation de l'administration fédérale aux efforts de conservation des sols et de l'eau des Prairies dans le cadre du rôle de l'ARAP.

## Amélioration génétique du bétail

21. Dans les négociations sur le transfert du programme d'évaluation génétique, obtenir l'accord pour transférer aux provinces, le personnel régional affecté à ce programme.

Ceci a été référé au ministre de l'Environnement.

Le plan de conservation du sol et de l'eau a été incorporé dans la stratégie nationale agricole. Un plan de réalisation comprenant le rôle futur du programme de réhabilitation des fermes des prairies sera complété au cours de l'été 1987.

Des plans de conservation du sol et de l'eau ont été intégrés à la Stratégie agricole nationale. Un plan de mise en oeuvre précisant le rôle de l'ARAP sera terminé au cours de l'été 1987.

Le programme a été privaté en Ontario et en Alberta. Des négociations sont en cours avec les autres provinces.

L'entente de principe visant à privatiser l'Ontario et l'Alberta a été acceptée et complétée. L'entente avec la Saskatchewan et la Colombie-Britannique sera complétée en fin de 1986. Négociations avec les autres provinces en cours.

Pas de changement.

Une entente a été signée le 15 octobre 1985 entre le ministère de l'agriculture et le ministère de la consommation et des corporations.

22. Conclure avec les provinces, les associations ou les deux, un accord sur des méthodes permettant à Agriculture Canada de recueillir et de regrouper les données nécessaires à la certification à l'exportation du bétail.

23. Fournir des fonds provisoires tirés du budget-A de l'agriculture (programme actuel d'évaluation génétique) afin d'aider la province ou l'association de race à mettre sur pied des programmes d'évaluation génétique, qui doivent être abandonnés progressivement d'ici à l'an 1990.

24. Aide au développement de la production

#### Produits de consommation

25. Supprimer les chevauchements des activités d'inspection d'Agriculture Canada et de Consommation et Corporation Canada, le premier de ces ministères conservant les responsabilités à cet égard jusqu'au palier de la vente au détail, lequel relèverait du second.

Ne nécessite aucune action.

26. Après conclusion d'une entente entre Agriculture Canada et Consommation et Corporation Canada, que le premier de ces ministères maintienne ses responsabilités actuelles jusqu'au apier de la vente au détail, et que le second s'occupe de l'inspection des aliments et la mise en oeuvre des règlements au palier de la vente au détail.

#### Assurance de qualité et innocuité des aliments

27. Établir une structure organisationnelle visant à rendre plus efficace la surveillance des activités d'inspection et la responsabilité à cet égard.

28. Examiner les propositions de recouvrement des coûts, en tenant compte de leur capacité de payer des producteurs des diverses denrées.

#### Innocuité, qualité et valeur nutritive des aliments

29. Aucun changement pour les volets Innocuités, qualités et valeur nutritive des aliments.

Le Comité interministériel des sous-ministres sur l'inspection et la réglementation des aliments élabore en ce moment un cadre en vue des négociations fédérales-provinciales.

Les résultats de cet examen se sont reflétés dans la seconde série des mesures de recouvrement des coûts.

Aucun changement nécessaire.



Assurance des facteurs de production agricole

30. Aucun changement.

Aucun changement nécessaire.

Produits agro-chimiques

31. Que le groupe de travail ministériel étudie plus à fond le rôle d'Environnement Canada dans le processus d'examen des pesticides de l'administration fédérale.

Relève de la responsabilité d'Environnement Canada.

Qualité et risques environnementaux

32. Aucun changement aux volets Risques environnementaux.

Aucun changement nécessaire.

Santé des animaux

33. Aucun changement.

Aucun changement nécessaire.

Protection des végétaux

34. Que le Ministre de l'Agriculture propose des mesures visant à renforcer la loi sur la quarantaine des plantes.

Un avant-projet de la nouvelle loi a été rédigé.

Stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest

35. Aucun changement.

Stabilisation des produits agricoles

36. Faire en sorte que tous les plans de stabilisation des prix des produits soient à l'avenir établis sur une base facultative et tripartite, avec partage des coûts.

37. Sous réserve des critères qui seront approuvés par le CT, déléguer les pouvoirs nécessaires à l'OPA pour lui permettre d'acheter des produits primaires d'une valeur pouvant aller jusqu'à 2 M\$.

Assurance-récolte

38. Entamer des négociations pour mettre au point de nouveaux accords fédéraux-provinciaux de stabilisation de l'assurance-récolte en vertu desquels le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux paieraient chacun le tiers des frais.

Tout changement législatif sera effectué dans le contexte actuel de la situation des grains de l'Ouest et de l'état du compte du support des grains de l'Ouest.

L'entente sur la betterave sucrière a été signée. Des projets d'entente ont été élaborés pour les pommes, les haricots secs et les haricots colorés.

Le SCT et le BCG étudie actuellement un document recommandant les options possibles.

Le sous-ministre de l'Agriculture a écrit à ses collègues provinciaux en avril 1987, afin de relier l'assurance-récolte à des programmes plus vaste de protection du revenu fédéraux et provinciaux et également afin de situer l'assurance-récolte dans le cadre des discussions ultérieures.

## Programmes d'aide spéciale

### Sauvagine migratrice

39. Aucun changement concernant les dégâts causés aux récoltes par la sauvagine migratrice.

40. Une aide spéciale pourra être toujours nécessaire dans des circonstances exceptionnelles. mais le ministre de l'AGR insiste sur le rôle central du système d'assurance-récolte comme étant le principal véhicule de financement des pertes à la production.

La Division de l'assurance-récolte collabore avec les organismes provinciaux d'assurance-récolte visés pour mettre en oeuvre des améliorations des régimes d'assurance-récolte.

### Réduction d'intérêt sur les prêts agricoles

41. La SCA devrait être rembourser des pertes encourues sous l'égide de ce programme.

Le programme n'a pas été renouvelé. Le budget de février 1986 alloue \$5M en 86-87 et \$15M en 87-88 en vue de compenser SCA pour les problèmes qui relèvent de l'assistance spéciale à la ferme.

42. Proposer une stratégie pour permettre à la SCA d'exercer ses activités à long terme de prêt agricole d'une façon qui soit commercialement viable.

Se fera au moyen d'un plan et d'un texte de loi plus large et par l'intermédiaire du sous-comité de la stratégie agricole nationale sur les finances agricoles.

Loi sur le crédit accordé aux syndicats de machines agricoles

43. Le ministère de la Justice rédigera un projet de loi pour modifier la Loi sur le crédit accordé aux syndicats de machines agricoles. Réduire le nombre minimum de membres admissibles de 3 à 2. Porter le montant maximum des prêts aux syndicats à la plus basse des sommes suivantes: 50 000\$ par membre ou 500 000\$ par syndicat.

Incorporer au calendrier des projets de réglementation de 1987-1988.

44. Autoriser la SCA à fixer le taux d'intérêt et les honoraires concernant les prêts aux syndicats de machines agricoles.

Terminé.

Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles

45. La loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles devrait prendre fin.

La loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles a été prolongée telle quelle jusqu'en juin 1987. De nouvelles propositions sont en voie de développement.

Loi sur le paiement anticipé des récoltes

46. Un programme révisé sans subside devrait être considéré, ex. prêts garantis.

Loi sur les paiements anticipés des récoltes - changée - juin 1986. La structure du programme a été conservée tel quel.



Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies

47. Le gouvernement devrait considérer l'annulation du programme régie par la loi des paiements anticipés des grains des prairies.

La loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies a été modifiée en 1986. Le programme a été conservé avec des ajustements mineurs.

Conseil national de commercialisation des produits agricoles

48. Demande de plus ample réflexion à la lumière des constatations du groupe de travail sur les programmes de réglementation.

Modification possible à la loi de commercialisation nationale des produits de la ferme est en train d'être revue, afin d'accroître le pouvoir et l'autorité de surveillance du OCPC.

Programmes de soutien du secteur laitier

49. Éliminer les dépenses fédérales en ce qui a trait au coûts de mise en marché ainsi qu'aux coûts des subsides aux produits domestiques et pour exportation.

Il a été demandé au ministre de l'Agriculture de soumettre une politique à long terme révisée sur le lait industriel.

Commission canadienne du blé

50. Le ministre d'État à la Commission canadienne du blé prendra des mesures pour définir la responsabilité interne concernant la CCB et pour présenter un rapport provisoire.

Les pourparlers se poursuivent entre le vice-premier ministre et le ministre d'État.





*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

#### WITNESSES

Thursday, April 30, 1987:

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;

Henry de Souza, Principal, Audit Operations.

*From the Department of Agriculture:*

Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;

A.O. Olson, Assistant Deputy Minister, Research Branch;

G. Lavoie, Director General, Farm Financial Programs, Policy Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 30 avril 1987:

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;

Henry de Souza, directeur principal, Opérations de vérification.

*Du ministère de l'Agriculture:*

Jean-Jacques Noreau, sous-ministre;

A.O. Olson, sous-ministre adjoint, Direction générale de la recherche;

G. Lavoie, directeur général, Programmes d'aide financière aux agriculteurs, Direction générale des politiques.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Thursday, May 7, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 19

Le jeudi 7 mai 1987

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Public Accounts of Canada for the year ended  
March 31, 1986—Volume 1, Sections 2 and 3

### INCLUDING:

Responses to the Fourth and Fifth Reports  
(Department of Indian Affairs and Northern  
Development)

### CONCERNANT:

Comptes publics du Canada pour l'exercice clos le  
31 mars 1986—Volume 1, Sections 2 et 3

### Y COMPRIS:

Réponses aux quatrième et cinquième rapports  
(ministère des Affaires indiennes et du Nord  
canadien)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MAY 7, 1987

(28)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:08 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General; Ron Thompson, Assistant Auditor General, Audit Operations. *From Office of the Comptroller General of Canada:* Michael H. Rayner, Comptroller General; John Hodgins, Director, Public Accounts Directorate, Policy Development Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of the Public Accounts of Canada for the year ended March 31, 1986, Volume 1, Sections 2 and 3.

The opening statements of Kenneth M. Dye and Micheal H. Rayner were deemed to have been read.

Kenneth M. Dye made additional remarks.

On motion of Alan Redway, *it was agreed*,—That the document entitled "Attachment to Opening Statement of Kenneth M. Dye"; and the responses to the Fourth and Fifth Reports on the Department of Indian Affairs and Northern Development be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendices "PUBL-15, 16 and 17"*).

The witnesses answered questions.

At 11:53 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 7 MAI 1987

(28)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 08, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman et Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général; Ron Thompson, vérificateur général adjoint, Opérations de vérification. *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:* Michael H. Rayner, Contrôleur général; John Hodgins, directeur, Direction générale des comptes publics, Direction de l'élaboration des politiques.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend l'étude des articles 1 et 3 du volume 1 des Comptes publics du Canada pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye et de Michael Rayner sont tenues pour lues.

Kenneth M. Dye fait d'autres observations.

Sur motion d'Alan Redway, *il est convenu*,—Que le document intitulé *Annexe au commentaire d'introduction qu'a fait M. Kenneth M. Dye*, et les réponses aux Quatrième et Cinquième rapports du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien figurent aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendices «PUBL-15, 16 et 17»*).

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, May 5, 1987

• 1009

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. The committee is commencing consideration of 1985-86 Public Accounts, volume I, sections 2 and 3, the audited financial statements of the Government of Canada and the Auditor General's opinion and observation on these statements.

Je voudrais signaler la présence de M. Kengo Wa Dondo, président de la Cour des comptes du Zaïre.

The witnesses this morning are from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Dye, Auditor General, and from the Office of the Comptroller General, Mr. Rayner. Opening statements have been distributed and will be printed in the record, but will not be read.

• 1010

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** I am very pleased to appear before you this morning as you consider sections 2 and 3 of volume 1 of the 1986 Public Accounts of Canada.

Section 2 is where the Government reports its overall financial position—what it owns and what it owes—and also its results of operations—annual revenues, spending and resulting surplus or deficit. Canada is a world leader in providing such information in auditable form.

As we learned in the Federal Government Reporting Study (FGRS), there are many in society who need this type of overall financial data. And the Government's numbers are large. At 31 March 1986, total reported liabilities amounted to approximately \$269 billion, or some \$10,600 for every man, woman and child in Canada. The reported 1985-86 deficit of \$34 billion equates to \$1,340 per Canadian.

Parliamentarians and other users need overall financial information about the Government that is both credible and understandable. Credibility is enhanced by having the data prepared in accordance with appropriate accounting policies, and then audited. Understandability is enhanced by having the data presented clearly and succinctly, with adequate explanations of technical details.

The Canadian Institute of Chartered Accountants' Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC) is developing generally accepted accounting principles (GAAP) appropriate for Canadian

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 5 mai 1987

**La présidente:** Je déclare la séance ouverte. Le Comité commence son étude des comptes publics 1985-1986, volume I, sections 2 et 3, états financiers vérifiés du gouvernement du Canada et opinions et observations du vérificateur général sur ces états.

I would like to point out that we have with us this morning Mr. Kengo Wa Dondo, the Auditor General of Zaïre.

Nos témoins ce matin sont, du Bureau du vérificateur général du Canada, M. Dye, vérificateur général et, du Bureau du contrôleur général, M. Rayner. Les déclarations liminaires ont été distribuées et paraîtront au compte rendu, mais elles ne seront pas lues.

**Déclaration préliminaire de M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** Il me fait plaisir d'être parmi vous ce matin au moment où vous vous penchez sur les sections 2 et 3 du volume 1 des Comptes publics du Canada publiés pour l'exercice 1986.

Le gouvernement présente dans la section 2 sa situation financière globale, c'est-à-dire une description de ce qu'il possède et de ce qu'il doit à des tiers, ainsi que le résultat de ses opérations: recettes et dépenses annuelles; surplus ou déficit qui en résulte. Le Canada est un chef de file en ce qui a trait à la présentation de cette information sous une forme vérifiable.

Comme nous l'indiquait l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF) plusieurs personnes utilisent ce genre de données financières globales. Les sommes en jeu, en ce qui a trait au gouvernement fédéral, sont énormes. Au 31 mars 1986, le passif total déclaré se chiffrait à quelque 269 milliards de dollars, soit environ 10,600\$ par personne—homme femme ou enfant—au pays. Le déficit déclaré de 1985-1986, au montant de 34 milliards de dollars, représente une dette de 1,340\$ pour chaque Canadien.

Les parlementaires et les autres utilisateurs doivent pouvoir obtenir une information financière globale à la fois crédible et facile à comprendre. Il y aura meilleure crédibilité si les données sont établies en se fondant sur des conventions comptables appropriées et si elles sont par la suite vérifiées. La compréhension des données sera accrue si la présentation de ces dernières est claire et succincte et si elle est accompagnée d'explications satisfaisantes relativement aux détails techniques.

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés travaille présentement à l'élaboration de principes comptables généralement

## [Texte]

governments. This should provide objective and credible standards of good accounting and reporting practice that the Government can use in preparing its financial statements and against which I can audit.

The FGRS project introduced the concept of presenting overall financial data in a comprehensive but succinct Annual Financial Report similar to corporate reports produced in the private sector. All users that we consulted, particularly Parliamentarians, expressed a need for this type of document. It would provide them with "the big picture" in language that they could understand, and also a key into the considerable other detail that the Government now provides.

Preparing financial data in accordance with PSAAC recommendations, and presenting it along the lines illustrated in FGRS, are important challenges for the Government. Continued support and encouragement from this Committee will help create the climate within which these challenges can be met.

Last fall, PSAAC issued Accounting Statement No. 3 entitled "General Standards of Financial Statement Presentation for Governments". It contains 35 recommendations that, when fully implemented, should greatly enhance the credibility and use of the Government's summary statements. Twenty-six of these recommendations are consistent with existing Government practice, and I have been advised that the remainder are being seriously considered by the Government.

PSAAC is also studying the reporting entity and employee pension issues, the subject of the second and third Reservations in my audit Opinion on the Government's 1986 financial statements. I would hope that, in the near future, PSAAC recommendations on these issues would be available, and that implementation of them by the Government would allow me to delete Reservations 2 and 3 from my audit Opinion.

The Canadian Wheat Board issue addressed in last year's Reservation 1 is of some concern. I welcome the opportunity to discuss the issue with you this morning.

In my view, the Board's assets are worth less than its Government-guaranteed debt; the shortfall should be booked as a liability in the Government's Statement of Assets and Liabilities. The Government disagrees.

The Board's assets are composed of amounts receivable from other countries. These receivables include principal and interest, both of which are significantly in arrears.

## [Traduction]

reconnus destinés aux administrations publiques canadiennes. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi disposer, pour l'établissement de ses états financiers, de normes objectives et crédibles, fondement d'une comptabilité et d'une communication de l'information financière valables, et à l'égard desquelles je pourrais effectuer ma vérification.

Les auteurs de l'ERFGF ont proposé l'utilisation d'un rapport financier annuel complet et succinct, similaire à ceux que produisent les sociétés privées, qui présenterait des données financières globales. Tous les utilisateurs de renseignements financiers que nous avons consultés, notamment les parlementaires, ont dit avoir besoin de ce genre de document. Ils obtiendraient ainsi une vue générale de la situation financière dans un langage qu'ils peuvent comprendre ainsi qu'un guide qui les initierait aux nombreuses autres données détaillées que le gouvernement présente de nos jours.

L'établissement des données financières en conformité avec les recommandations du CCVOSP, et leur présentation selon la manière suggérée dans l'ERFGF, représente des défis importants pour le gouvernement. L'aide et l'appui que pourra fournir votre Comité aideront à créer l'ambiance requise pour relever ces défis.

L'automne dernier, le CCVOSP a publié sa troisième prise de position sur la comptabilité dans le secteur public, brochure intitulée «Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements». Ce comité présente 35 recommandations qui, une fois mises en pratique, accroîtront singulièrement la crédibilité et l'utilisation des états financiers sommaires du gouvernement. Les pratiques gouvernementales en vigueur sont conformes à vingt-six de ces recommandations et l'on m'a dit que le gouvernement envisageait sérieusement l'application des autres recommandations.

Le CCVOSP étudie également les questions de la définition de l'entité comptable et du régime de retraite des employés, questions sur lesquelles portent ma deuxième et troisième réserves que présente le texte de mon opinion sur les états financiers du gouvernement pour 1986. Je souhaite que ce comité de l'ICCA puisse présenter bientôt, sur ces questions, des recommandations et que la mise en application de ces dernières par le gouvernement me permette de laisser tomber ces réserves.

La question de la Commission canadienne du blé sur laquelle portait ma première réserve l'an dernier est préoccupante. Je suis heureux d'avoir l'occasion d'en discuter avec vous ce matin.

A mon avis, la valeur de l'actif de la Commission est moindre que celle de sa dette garantie par l'État. Cette différence devrait figurer au passif sur l'état de l'actif et du passif. Le gouvernement n'est pas d'accord avec moi sur ce point.

Les éléments de l'actif de la Commission sont constitués de sommes à recouvrer auprès d'autres pays. Ces créances incluent le montant du principal et de l'intérêt, montant



*[Text]*

Sound accounting would require their value to be reduced.

The Government's accounting policies provide that amounts receivable from other countries will not be reduced in value unless the countries have formally repudiated their debts. This is contrary to direction given to commercial banks by the Inspector General of Banks. The need to provide adequate valuation allowances was also emphasized in the recent Estey Commission Report.

I believe that the Government's practice results in an understatement of its liabilities and accumulated deficit by at least \$900 million.

In conclusion, I have undertaken the liberty of preparing status reports on the implementation of PSAAC Accounting Statement No. 3, and on FGSR recommendations. These reports are attached to this opening statement. They indicate considerable progress to date of which the Comptroller General and his government colleagues can be justifiably proud.

With continued support and encouragement from this Committee, I am confident that financial reporting by the Government will continue to improve in future years, so that legitimate user needs will be satisfied with credible and understandable data. I would be pleased to answer your questions.

**Statement by Mr. Michael H. Rayner (Comptroller General of Canada):** Madam Chair and Members of the Public Accounts Committee, it is an honour to appear before you today to discuss the 1985-86 financial statements of the Government of Canada and the Auditor General's opinion thereon.

I would like to begin the discussion today with a description of the purpose of the financial statements, who is responsible for their preparation, and the process by which they are prepared. I will then outline the improvements made in the 1985-86 financial statements and describe the reservations of the Auditor General. Finally, I will conclude with a brief description of the various initiatives of my Office related to financial reporting.

The Public Accounts of Canada is the primary financial accountability document of the Government. It is an accountability link between the plans presented in the Budget and the Estimates for a particular fiscal year and the actual performance of that period. This is an important consideration in financial reporting by governments because spending must be reported both in relation to what was forecast, as well as in relation to authority provided by Parliament. Full financial

*[Translation]*

dont le paiement accuse un long retard. Il faudrait, selon les principes d'une saine comptabilité, réduire la valeur de ces créances.

Les conventions comptables du gouvernement stipulent qu'il n'y aura réduction de la valeur des sommes à recouvrer auprès d'autres pays seulement si ces derniers refusent officiellement d'honorer leurs dettes. Cela va à l'encontre des directives que l'inspecteur général des banques a données aux banques commerciales. Le récent rapport de la Commission Estey insistait également sur le besoin de prévoir une provision globale valable pour l'évaluation de ces éléments d'actif.

Je crois que cette pratique du gouvernement a pour résultat une sous-évaluation de son passif et de son déficit accumulé, sous-évaluation qui se chiffre à au moins 900 millions de dollars.

Je vous informe, pour terminer, que j'ai pris l'initiative de rédiger des rapports sur l'état actuel de la mise en pratique des recommandations présentées dans l'ERFGF et de celles formulées par le CCVOSP dans sa troisième prise de position sur la comptabilité des gouvernements. J'ai annexé ces rapports à la photocopie du présent commentaire d'introduction. J'y indique que l'on a fait de remarquables progrès en ce sens jusqu'à ce jour, ce dont le Contrôleur général et ses collègues du gouvernement peuvent être fiers à juste titre.

J'ai confiance qu'avec l'aide et l'appui sans relâche de votre Comité, le gouvernement continuera d'améliorer dans les prochaines années sa communication de l'information financière. Ceci permettra de combler les besoins réels des utilisateurs en leur fournissant des données crédibles et facilement compréhensibles. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Déclaration préliminaire de Michael H. Rayner (Contrôleur général du Canada):** Madame la présidente et membres du Comité des comptes publics, j'ai l'honneur de me présenter devant vous aujourd'hui pour étudier les états financiers de 1985-1986 du gouvernement du Canada et l'opinion du vérificateur général à leur égard.

Permettez-moi d'aborder cette étude en décrivant l'objet des états financiers, les gens qui sont chargés de les établir et le processus suivi pour y arriver. J'exposerai ensuite les améliorations qui ont été apportées aux états financiers de 1985-1986 et les réserves exprimées par le vérificateur général. Je conclurai par une brève description des diverses initiatives prises par mon cabinet concernant les rapports financiers.

Les Comptes publics du Canada sont le principal document comptable financier de l'administration fédérale. Ils servent de lien comptable entre, d'une part, les plans présentés dans le budget et les prévisions budgétaires d'un exercice donné et, d'autre part, les résultats concrets obtenus au cours de cette période. Ainsi, ils sont un élément important de la présentation de données financières par les administrations publiques puisque les dépenses doivent être divulguées tant par

*[Texte]*

accountability is achieved when the three financial documents—the Budget, the Estimates and the Public Accounts—are prepared on a similar basis.

Responsibility for the integrity and objectivity of the summary financial statements included in the Public Accounts rests with the Government. They are the Government's representations regarding the financial condition and results of operations of, and use of authority by, the Government of Canada. The financial statements included in the Public Accounts are prepared by the Receiver General for Canada under the joint direction of the President of the Treasury Board and the Minister of Finance, in compliance with governing legislation.

As you are aware, the Government prepares its financial statements on a modified cash basis of accounting, i.e. revenues are on a cash basis, and with the exception of obligations for employee pension plans, expenditures are on a full accrual basis. The departure from a strict cash basis of accounting requires the application of estimates and professional judgment in determining appropriate values for assets and the existence of liabilities. Judgement has, in fact, been exercised and applied to many of the line items included in the financial statements and the accompanying notes.

These financial statements are designed to demonstrate the use of parliamentary authority provided in appropriation acts and other legislation. Their primary focus is therefore on accountability for the stewardship of public resources.

Members are aware that the Auditor General, Canadian accounting bodies and others have suggested that the summary financial statements should provide information that goes beyond the reporting of compliance with parliamentary authorities. They have stated that analysts, investors and the public require information to assess how a government has financed its activities and its ability to meet liabilities and commitments. The Government recognizes the various needs for financial information, and has made substantial changes to both accounting policies and the notes to the financial statements to fulfil these user needs, while continuing to meet the essential stewardship accountability focus of the present statements.

I should point out that in the area of summary financial reporting, Canada is a leader in that few governments in the world currently prepare summary financial statements. Further, we have accomplished this in the absence of any generally accepted standards for financial reporting by governments. However, I am sure that Members recognize the difficulties encountered in

*[Traduction]*

rapport aux prévisions qu'en fonction des autorisations accordées par le Parlement. L'obligation de rendre compte intégralement sur le plan financier n'est réalisée que lorsque les trois documents financiers, soit le budget des dépenses, les prévisions et les Comptes publics, sont établis de façon semblable.

Il incombe au gouvernement de veiller à l'intégrité et l'objectivité des états financiers sommaires incorporés aux Comptes publics. Ils sont le moyen dont dispose le gouvernement du Canada pour faire état de sa situation financière, des résultats de ses activités et de son exercice du pouvoir. Les états financiers incorporés aux Comptes publics sont établis par le receveur général du Canada sous les directives conjointes du président du Conseil du Trésor et du ministre des Finances, conformément aux textes réglementaires en vigueur.

Comme vous le savez, le gouvernement établit ses états financiers selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, c'est-à-dire que les recettes sont comptabilisées selon la comptabilité de caisse et, sauf en ce qui concerne les obligations relatives aux régimes de pension des employés, les dépenses sont comptabilisées selon la comptabilité d'exercice du coût intégral. Le fait de ne pas s'en tenir à une comptabilité de caisse stricte suppose l'établissement de prévisions et l'exercice de discernement professionnel pour juger de la valeur pertinente des avoirs et de l'existence de dettes. On a dû ainsi statuer sur un bon nombre d'articles d'exécution figurant dans les états financiers et les notes connexes.

Les états financiers sont donc conçus pour illustrer la façon dont les pouvoirs accordés par le Parlement au moyen de lois de crédits et d'autres lois ont exercés. Ils sont donc principalement axés sur la fiducie et l'obligation de rendre compte.

Les membres savent que le vérificateur général, les organismes comptables canadiens et autres ont proposé que des états financiers sommaires devraient fournir des données qui permettent de faire davantage que de constater si les autorisations parlementaires ont été observées. Ils ont déclaré que les analystes, les investisseurs et le grand public exigent des données qui leur permettent de vérifier de quelle façon le gouvernement a financé ses activités et dans quelle mesure il peut respecter ses obligations et ses engagements. Le gouvernement reconnaît les besoins multiples de données financières et, pour y répondre, a profondément modifié ses politiques comptables et les notes des états financiers, tout en continuant à mettre l'accent sur l'indispensable obligation de rendre compte découlant de son rôle de fiduciaire des états actuels.

Je devrais signaler qu'en ce qui concerne les rapports financiers sommaires, le Canada est un chef de file puisqu'il y a très peu de gouvernements dans le monde qui établissent actuellement des états financiers sommaires. En outre, nous avons réalisé cela en l'absence de toute norme généralement reconnue touchant les rapports financiers établis par les gouvernements.

*[Text]*

attempting to satisfy the broad and diverse information needs of users in a single set of financial statements. While the summary financial statements do not provide information at this point in time to satisfy all user needs, we recognize that there is a need to constantly improve the information provided, and have made a number of changes in recent years.

#### ACCOUNTING CHANGES IN THE 1985-1986 FINANCIAL STATEMENTS

In 1985-86 two changes in account policy were made. First, a number of specified purpose accounts have been consolidated:

- the Exchange Fund Account
- the Oil Export Charges Sharing Account
- the Unemployment Insurance Account
- the Western Grain Stabilization Account and
- the Crop Reinsurance Fund.

Second, the Government adopted a policy of fully providing for loans to developing countries which have significant concessionary terms or conditions.

Both these changes were introduced in the February 1986 Budget and are reflected in the 1985-86 Public Accounts. These changes were also reflected in Part I of the 1986-87 Estimates, to allow tracking between the three financial documents, and to provide appropriate accountability. Finally, both these changes are endorsed by the Auditor General and have resulted in the removal of portions of two of the reservations in his Opinion on the financial statements.

#### IMPROVED DISCLOSURE IN THE PUBLIC ACCOUNTS

In addition to changes in accounting policy, significant improvements were made to the disclosure of financial information in the 1985-86 Public Accounts.

In the summary financial statements, transactions between departments—so-called internal transactions—are now eliminated. Revenue and expenditures now include only transactions with individuals and organizations outside the reporting entity.

The notes to the financial statements have been expanded to facilitate understanding of the financial statements. As an example, Note 5 on Crown Corporations has been expanded to provide a crosswalk between the summary financial statements and other financial tables presented in the Public Accounts. As well, Note 9 on Superannuation Accounts provides information on the major employer-sponsored pensions and Note 10 on the

*[Translation]*

Toutefois, je suis certain que les membres du Comité reconnaissent les difficultés que représentent la satisfaction des besoins d'information nombreux et variés des utilisateurs par le truchement d'un seul ensemble d'états financiers. Même si les états financiers récapitulatifs ne fournissent pas à l'heure actuelle les données nécessaires pour satisfaire tous les besoins des utilisateurs, nous reconnaissons qu'il faut constamment améliorer les données fournies et nous avons apporté un certain nombre de modifications ces dernières années.

#### MODIFICATIONS COMPTABLES APPORTÉES AUX ÉTATS FINANCIERS DE 1985-1986

En 1985-1986, la politique comptable a subi deux modifications. D'abord, il y a eu consolidation de certains comptes à fins déterminées:

- le Compte du fonds des changes
- le Compte de partage du revenu provenant des redevances d'exportation sur le pétrole
- le Compte d'assurance-chômage
- le Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest
- le Fonds de réassurance-récolte.

Ensuite, le gouvernement a adopté une politique prévoyant une provision complète relative aux prêts ayant des clauses concessionnaires importantes consentis aux pays en développement.

Ces deux modifications ont été apportées dans le budget de février 1986 et intégrées aux Comptes publics de 1985-1986. Elles ont également été intégrées à la Partie I du Budget des dépenses de 1986-1987 de manière à permettre d'effectuer le suivi entre les trois documents financiers et de rendre compte convenablement. Enfin, elles ont été entérinées par le vérificateur général et ont permis d'éliminer certaines parties deux réserves qu'il a exprimées à l'égard des états financiers.

#### MEILLEURE PRÉSENTATION DES COMPTES PUBLICS

Outre la modification de la politique comptable, des changements importants ont été apportés concernant la présentation des données financières dans les Comptes publics de 1985-1986.

Les opérations dites «internes» entre les ministères qui figuraient dans les états financiers sommaires sont maintenant éliminées. Les recettes et les dépenses ne comprennent que les opérations effectuées avec des particuliers et des organismes étrangers à l'entité comptable.

Les notes afférentes aux états financiers ont été augmentées pour faciliter la compréhension de ces derniers. Par exemple, la note 5 sur les sociétés sommaires et les autres tableaux financiers des Comptes publics. De même, la note 9 sur les comptes de pension de retraite renseigne sur les principaux régimes de pensions parrainés par les employeurs et la note 10 sur le Régime de pensions du Canada donne des précisions sur le coût de ce



*[Texte]*

Canada Pension Plan provides details of the costs and changes to the financing of this program.

One of the new notes—describing the valuation of gold in the summary financial statements—indicates the results of the research of the Office of the Comptroller General on some of the findings of the Federal Government Reporting Study (FGRS) of the Auditor General. In this situation we have concluded that maintenance of the basis of valuation of gold, in terms of the Special Drawing Right, is appropriate. Nevertheless, we provide disclosure in Note 8 of both the current value and historic cost of the financial asset.

Other changes have been made to the Public Accounts. Volume II, which provides details of departmental activities, has been split into two parts. The reporting format of departmental activities has been revised to allow, for the first time, comparison of actual spending by departments to total authorities granted. These include authorities granted through Main and Supplementary Estimates, authorities carried forward from prior years and those granted by central reserve transfers. Parliamentary committees working with this document will find it significantly easier to relate actual financial expenditure to the authorities granted by Parliament.

#### THE RESERVATIONS AND OBSERVATIONS OF THE AUDITOR GENERAL ON THE 1985-1986 FINANCIAL STATEMENTS

While acknowledging all of these improvements, the Auditor General continues to have three reservations in his Opinion on the Government's summary financial statements:

- Failure to provide for Crown Corporation borrowings (new in 1985-86),
- Failure to consolidate Crown Corporations, and
- Unrecorded liabilities.

Each of the issues described in these reservations has been carefully reviewed by the Government. In some cases the Government disagrees with the accounting treatment proposed by the Auditor General. In others, the research needed to support an informed decision by the Government is underway. One change proposed by the Auditor General will be implemented after passage of legislation currently before the House. For all of these issues, the Government has ensured the full disclosure of the relevant facts in the notes to the financial statements.

Let me explain.

Reservation 1: Failure to provide for Crown Corporation borrowings

*[Traduction]*

programme et les modifications apportées à son mode de financement.

Une nouvelle note des états financiers sommaires décrivant l'évaluation de l'or indique les résultats de la recherche menée par le Bureau du contrôleur général concernant certaines constatations découlant de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF) effectuée par le vérificateur général. Dans ce cas, nous avons conclu que le maintien de la base d'évaluation de l'or en fonction des Droits de tirage spéciaux est approprié. Néanmoins, nous divulguons dans la note 8 la valeur actuelle et le coût historique de cet avoir financier.

D'autres modifications ont été apportées aux Comptes publics. Le volume II, qui fournit des précisions sur les activités des ministères, a été divisé en deux. La présentation de données sur les activités des ministères, a été divisée de manière à permettre, pour la première fois, de comparer les dépenses réelles engagées par les ministères et l'ensemble des autorisations qui ont été accordées. Il s'agit notamment de celles accordées par le biais du budget des dépenses principal et des budgets supplémentaires, de celles reportées des exercices précédents et de celles accordées grâce à des virements de la réserve pour dépassement des crédits législatifs. Les comités parlementaires qui se serviront de ce document pourront beaucoup plus facilement comparer les frais financiers réels et les autorisations accordées par le Parlement.

#### LES RÉSERVES ET LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DE 1985-1986

Malgré tous ces efforts, madame la présidente et membres du Comité, le vérificateur général exprime encore trois réserves dans ses observations sur les états financiers sommaires du gouvernement, notamment:

- le défaut d'établir une provision pour les emprunts des sociétés d'État (nouveau en 1985-1986),
- le défaut de consolider les données financières des sociétés d'État, et
- le passif non comptabilisé.

Chacune des questions exposées dans ces réserves a été minutieusement examinée par le gouvernement. Dans certains cas, celui-ci n'est pas d'accord avec le traitement comptable proposée par le vérificateur général. Dans d'autres cas, la recherche nécessaire pour permettre au gouvernement de reprendre une décision éclairée est en cours. Une des modifications proposées par le vérificateur général sera mise en oeuvre dès l'adoption des textes législatifs sur lesquels se penche actuellement la Chambre. Dans tous ces cas, le gouvernement a garanti la divulgation intégrale de tous les faits pertinents dans les notes afférentes aux états financiers.

Permettez-moi d'élaborer.

Réserve n° 1: Défaut d'établir une provision pour les emprunts des sociétés d'État



## [Text]

In substance, the Auditor General is saying a provision is necessary for that portion of the borrowings of an agent Crown corporation which, in his opinion, the corporation is unable to repay without government assistance. The Auditor General states that the amount of the provision—which relates to loans made by the Canadian Wheat Board to foreign governments to finance the purchase of Canadian grain—should be the accrued interest on debts from those nations experiencing difficulties making debt repayments.

In the Government's view, no provision for borrowings is necessary. There may be delays in receiving payments, but the Government expects that all moneys due will be collected. Mechanisms exist whereby the interest and post-maturity interest are rescheduled and blended into new payment schedules. The situation is fully disclosed in Note 16(i) to the financial statements.

The Auditor General bases the need for a provision, in part, on private sector practices. In the Government's opinion, based on decades of lending experience, loans between sovereign states are different. As an example, the recent suspension of interest payments by Brazil applies only to loans from banks—it does not apply to sovereign loans. As there is no evidence that its loans will not be repaid, the Government believes its current accounting practices are appropriate.

#### Reservation 2: Failure to Consolidate Crown Corporations

The basic concern of the Auditor General is that the failure to include the assets, liabilities, revenues and expenditures of Crown corporations in the financial statements of the Government results in an incomplete summary of the full nature and extent of the financial affairs and resources for which the Government is responsible. However, the Auditor General also acknowledges the need for further research on alternative ways of combining the activities of separate entities with the financial statements of the Government. Such research is underway within my Office. Meanwhile, Note 5 to the statements provides details of the effects of full consolidation of Crown corporations using the Government's current modified cash basis of accounting.

The Auditor General has also referred to the deficits of two Crown Corporations—Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) and Petro-Canada—in his reservation. This raises the need to review the Crown's investment in, or guarantee of the borrowings of, these entities.

In the case of CDIC, a tripling of premium revenues from 1/30th of 1 percent to 1/10th of 1 percent of eligible assets is currently in effect. Bill C-42, which received first reading on March 5, 1987 extends the powers of the corporation to increase premium revenues. In the future,

## [Translation]

En substance, le vérificateur général maintient qu'il faut prévoir une provision pour couvrir la partie des emprunts d'une société d'État mandataire, qu'à son avis, cette dernière est incapable de rembourser sans l'aide du gouvernement. Le vérificateur général affirme que le montant de la provision—qui a trait aux prêts consentis par la Commission canadienne du blé aux gouvernements étrangers pour financer l'achat de blé canadien—devrait correspondre aux intérêts courus sur les dettes de ces nations qui éprouvent de la difficulté à rembourser leurs emprunts.

Le gouvernement croit plutôt qu'il n'est pas nécessaire d'établir de provision concernant ces emprunts. Il estime qu'en dépit de certains retards possibles, toutes les sommes en souffrance seront recouvrées. Il existe des dispositions pour rééchelonner les intérêts courus et les arrérages d'intérêt et les intégrer dans un nouveau calendrier de remboursement. La situation est exposée intégralement dans la note 16(i) afférente aux états financiers.

Le vérificateur général fonde en partie le besoin d'une provision sur les pratiques qui ont cours dans le secteur privé. Selon l'opinion du gouvernement fondée sur des dizaines d'années d'expérience pertinente, les prêts consentis par un état souverain à un autre sont différents. A titre d'exemple, la suspension récente par le Brésil du remboursement de ses dettes s'appliquer uniquement aux prêts consentis par les banques, à l'exclusion de ceux consentis par les états souverains. Comme il n'existe aucune preuve à l'heure actuelle que ses prêts ne seront pas remboursés, le gouvernement estime que ses pratiques comptables actuelles sont valables.

#### Réserve n° 2: Défaut de consolider les données financières des sociétés d'État

Le vérificateur général craint surtout qu'en excluant des états financiers du gouvernement l'actif, le passif, les recettes et les dépenses des sociétés d'État, lesdits états ne présentent pas un sommaire complet de la pleine nature et de l'étendue des activités et des ressources financières qui relèvent du gouvernement. Par contre, il reconnaît la nécessité de continuer à rechercher d'autres moyens de regrouper dans les états financiers du gouvernement les activités des éléments distincts. Cette recherche se poursuit au sein de mon cabinet. En attendant, la note 5 afférente aux états financiers donne des précisions sur les répercussions de la consolidation intégrale des sociétés d'État effectuée à l'aide de la version modifiée actuelle de comptabilité de caisse du gouvernement.

Le vérificateur général a également fait allusion, dans sa réserve, aux déficits de deux sociétés d'État, la Société d'assurance-dépôts du Canada et Petro-Canada. Il devient donc nécessaire d'examiner les modalités de financement et de cautionnement par l'État des fonds empruntés par ces éléments.

Dans le cas de la SADC, le triplement des recettes tirées des primes, soit de 1/30<sup>e</sup> de 1 p. 100 à 1/10<sup>e</sup> de 1 p. 100 de l'actif admissible, est actuellement en vigueur. Le projet de loi C-42, qui a été adopté en première lecture le 5 mars 1987, étend le pouvoir de la société d'augmenter les

**[Texte]**

premium revenues will be set by the Governor in Council, at a rate not to exceed 1/6th of 1 percent of eligible assets. In the view of the Government, there is a temporary financing problem only, and CDIC will be afforded the appropriate means of repaying its borrowings, without financial assistance from the Government. Notes 6 and 16(ii) to the financial statements provide full disclosure of this situation.

The current deficit of Petro-Canada reflects the recent dramatic changes in the price of oil. The Government has carefully reviewed the situation. It has decided, based on current earnings forecasts and the lack of any clear future trends in oil prices, that no provision for valuation is necessary.

In addition to providing disclosure of the entities in Section 8 of Volume I of the Public Accounts, the financial statements of each of the entities are included in Volume III of the Public Accounts.

**Reservation 3: Unrecorded liabilities**

The Auditor General's reservation relates to the failure to record all actuarial liabilities for employer-sponsored pension plans, and the failure to provide for the actuarial deficit of the Mortgage Insurance Fund (MIF) of Canada Mortgage and Housing Corporation.

For a number of years the Auditor General has included in his opinion a reservation for the failure to record the actuarial liabilities for the indexed portion of the three major employer-sponsored pension plans as prescribed by the Supplementary Retirement Benefits Act. The unrecorded liability for these obligations is estimated at \$4.5 billion at March 31, 1986. The Government intends to record the appropriate obligations for pension liabilities as part of the current pension reforms. As you are aware, Bill C-33, which will remove the guarantee for full indexing as of a changeover date, is currently before the House. As part of the reform process, the appropriate liabilities will be recorded when the legislation is passed.

In the case of the MIF, the Government is of the opinion that it would be inappropriate to record its actuarial deficit as a liability. The Government has a policy of providing appropriations to entities that are unable to finance their own activities. In the case of the MIF, because of the way premiums are paid, there is significant internal financing. The MIF did not require any financing from the Consolidated Revenue Fund in 1986-87, and current forecasts indicate no cash requirements from the Consolidated Revenue Fund for the next 5 years. Cash from new premiums that is not currently required for payments, totalling \$140 million at March 31, 1987, is invested in Government of Canada Treasury Bills. In the view of the Government, it would

**[Traduction]**

primes. À l'avenir, les recettes tirées des primes seront fixées par le gouverneur en conseil, selon un taux qui ne devra pas dépasser 1/6<sup>e</sup> de 1 p. 100 de l'actif admissible. Selon le gouvernement, le problème de financement n'est que provisoire et la SADC recevra les moyens appropriés pour rembourser ses emprunts sans avoir à recourir à l'aide financière du gouvernement. Les notes 6 et 16(ii) afférentes aux états financiers contiennent toutes les données sur la situation.

Le déficit actuel de Petro-Canada est le résultat de la récente variation dramatique du prix du pétrole. Le gouvernement a soigneusement examiné la situation. Compte tenu des prévisions actuelles concernant les bénéfices et en l'absence de toute évolution claire du prix du pétrole, il a décidé que la constitution d'une provision pour dépréciation n'est pas nécessaire.

En plus des données présentées sur chacun des éléments à la section 8 du volume I des Comptes publics, leurs états financiers figurent au volume III dudit document.

**Réserve n° 3: Passif non comptabilisé**

La réserve du vérificateur général porte sur l'omission de consigner toutes les dettes actuarielles des régimes de pension parraïnés par l'employeur et l'omission d'établir une provision pour le déficit actuariel du Fonds d'assistance hypothécaire (FAH) de la Société canadienne d'hypothèque et de logement.

Depuis un certain nombre d'années, le vérificateur général a inclus dans ses observations une réserve sur l'omission de consigner les dettes actuarielles de la partie indexée des trois principaux régimes de pension parraïnés par l'employeur, contrairement à ce que prescrit la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires. Le passif non consigné de ces obligations est estimé à 4,5 milliards de dollars au 31 mars 1986. Le gouvernement prévoit consigner les obligations pertinentes touchant le passif des régimes de pension dans le cadre de sa réforme en cours sur les pensions. Comme vous le savez, le projet de loi C-33, qui supprimera la garantie de pleine indexation à compter d'une date de transition, est actuellement devant la Chambre. En vertu de ce processus, le passif pertinent sera consigné lorsque le projet de loi sera adopté.

Par ailleurs, le gouvernement est d'avis qu'il ne conviendrait pas de consigner le déficit actuariel du FAH comme un passif. Il a pour politique d'affecter des crédits aux éléments qui n'arrivent pas à financer leurs activités. Dans le cas du FAH, le financement par voie interne est important étant donné les modalités de versement des primes. Le FAH n'a pas eu recours aux fonds du Trésor en 1986-1987 et les prévisions actuelles indiquent qu'il pourra s'en abstenir au cours des cinq prochains exercices. Les fonds provenant des nouvelles primes, soit 140 millions de dollars, qu'il n'est pas actuellement nécessaire d'affecter à des paiements, seront investis dans les bons du Trésor du gouvernement du Canada. Ce dernier estime qu'il ne conviendrait pas de consigner un «passif» qui ne

*[Text]*

be inappropriate to record a "liability" which might never be paid. Note 6 to the financial statements provides full disclosure of this situation.

## CURRENT INITIATIVES

I would like to conclude by describing a number of projects underway within the Office of the Comptroller General to further the Government's objective of improved financial reporting.

In most instances, reporting to Parliament is based on aggregated information required within departments and agencies for their planning, control and accountability purposes. For this reason, each of our reporting initiatives takes into account not only the implications on the Public Accounts, but also the potential effect on other financial reporting activities to Parliament and within the Government. In this way, consistency among all significant reports can be achieved.

As you are aware, the introduction of reforms to the Estimates responded in large part to the recommendations made by the Public Accounts Committee. Over the past several years, major improvements have been made in financing reporting by departments through Part III of the Estimates. A significant component of Part III is the reporting of actual performance information. This information elaborates on details of departmental spending reported in Volume II of the Public Accounts. These documents are designed to respond on an ongoing and integrated basis to the evolving information needs of Parliament. Staff of my Office work with departments to identify and assist, when appropriate, in the implementation of improvements.

A number of changes have been made to Part III of the Estimates this past year in response to comments and discussions of this and other parliamentary committees. These include:

- improved disclosure of costs of capital projects,
- improved disclosure of major Crown projects involving interdepartmental responsibility and accountability,
- provision of details of specified purpose accounts which are included in the reporting entity in the summary financial statements, and
- improvements in the accuracy of current year financial data.

You have probably noted the similarity between many of the changes in the summary financial statements and the Estimates. That is intentional, and necessary, if financial reporting is to be integrated from the Budget, through the Estimates to the Public Accounts. My Office is concerned that each reporting initiative be considered from internal and external reporting aspects, as well as

*[Translation]*

sera peut-être jamais remboursé. La note 6 afférente aux états financiers présente les données intégrales sur ce cas.

## INITIATIVES EN COURS

Je voudrais terminer par la description d'un certain nombre de projets en voie d'exécution au sein du Bureau du contrôleur général qui visent à mener à bien l'objectif du gouvernement d'améliorer les rapports financiers.

Dans la plupart des cas, les rapports au Parlement sont fondés sur les données d'ensemble requises au sein des ministères et des organismes à des fins de planification, de contrôle et d'obligation de rendre compte. Aussi, chacune de nos activités touchant les rapports tient compte non seulement de ses répercussions sur les Comptes publics, mais également de son incidence éventuelle sur les activités de communication de données financières au Parlement et au sein de l'administration fédérale. C'est ainsi qu'il est possible d'assurer l'uniformité de tous les rapports importants.

Comme vous le savez, la mise en oeuvre de réformes budgétaires est survenue en grande partie à la suite de recommandations faites au Comité des comptes publics. Au cours des dernières années, les rapports financiers établis par les ministères par le truchement de la Partie III du budget des dépenses ont été grandement améliorés. La communication de données sur le rendement constitue un des principaux éléments de la Partie III. Ces données donnent des précisions sur les dépenses des ministères présentées dans le volume II des Comptes publics. Ces documents ont pour objet de répondre de façon permanente et intégrée aux besoins d'information changeants du Parlement. Les membres de mon personnel collaborent avec ceux des ministères pour déceler les améliorations souhaitables et, le cas échéant, aider à les mettre en oeuvre.

Suite aux observations formulées par ce Comité et d'autres comités parlementaires et aux échanges qui s'ensuivront, certaines modifications ont été apportées à la Partie III du budget des dépenses. Il s'agit notamment:

- d'une meilleure présentation du coût des projet d'immobilisation,
- d'une meilleure présentation des grands projets de la Couronne à responsabilité et obligation de rendre compte interministérielles,
- de la présentation de précisions concernant les comptes à fins déterminés qui font partie de l'élément de rapport des états financiers sommaires, et
- de la prestation de données financières plus exactes concernant l'exercice en cours.

Vous avez probablement remarquer la similitude entre un bon nombre de changements apportés aux états financiers sommaires et au budget des dépenses. Cette ressemblance est voulue et indispensable pour assurer la communication intégrée des données financières du budget des dépenses jusqu'aux Comptes publics en passant par les prévisions budgétaires. Les membres de mon



## [Texte]

from a cost/benefit analysis of the system changes that would be necessary for implementation. Therefore, our current research activities address comprehensively a number of accounting and reporting issues which have been identified by the government, the Auditor General and by your Committee. At present, these include:

1. Review of the reporting of tax remissions.

Your Committee has recommended expanded reporting of remissions. Changes are planned for the 1986-87 Public Accounts and a project is underway to identify further improvements, in line with the response of the Government to the first report of your Committee.

2. Review of reporting of fixed assets.

Our work is concentrating on the planning, acquisition, management and reporting information needs, from both a government-wide and departmental perspective. We are working closely with the Department of Finance in the area of capital budgeting; we are investigating existing systems operated by departments to control and report on physical assets; and we are attempting to determine the cost of implementing a government-wide system. The issues are complex and our research is complementary to work already undertaken by the Auditor General and to a recently-initiated research project of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA).

3. The government reporting entity—the consolidation issue.

I have already mentioned work being done by my Office on the consolidation issue. We are planning to introduce improvements in the reporting of Crown corporation information in the 1987 Public Accounts and we are researching possible alternatives to the Government's present accounting policy. In this regard, we are also closely monitoring current CICA research that will eventually result in recommendations on this issue to the senior levels of government in Canada.

4. Timeliness of financial information.

Another initiative is a review of the financial reporting process to determine ways of improving the timeliness of the Public Accounts. We are all acutely aware of the value of timely information for Members of Parliament and are presently investigating how we can reduce the interval between the end of the fiscal year and the date of tabling of the Public Accounts.

In conclusion, Madam Chair, I wish to assure Members of the Committee of the Government's strong commitment to continue the steady improvement in the

## [Traduction]

personnel s'efforcent d'envisager chaque initiative touchant les rapports selon les dimensions internes et externes de la communication des données, de même que du point de vue de l'analyse coûts-avantages des modifications qu'il serait nécessaire d'apporter aux systèmes. Aussi, nos activités actuelles de recherche englobent un certain nombre de questions touchant l'obligation de rendre compte et la communication de données qui ont été relevées par le gouvernement, le vérificateur général et votre Comité. A l'heure actuelle, ces questions comprennent notamment:

1. L'examen des rapports sur les remises fiscales.

Votre Comité a recommandé de détailler les rapports sur les remises. Des modifications sont prévues concernant les Comptes publics de 1986-1987 et un projet visant à déceler d'autres améliorations possibles est en cours, conformément à la réponse que le gouvernement a donnée au premier rapport de votre Comité.

2. L'examen des rapports sur les immobilisations.

Nos travaux portent sur les besoins d'information concernant la planification, l'acquisition, la gestion et les rapports, tant du point de vue de toute l'administration fédérale que de chaque ministère. Nous collaborons étroitement avec le ministère des Finances dans le domaine des budgets d'immobilisation; nous enquêtons sur les systèmes actuels dont se servent les ministères pour contrôler leurs biens matériels; enfin, nous tentons d'établir ce que coûterait la mise en oeuvre d'un système pour toute l'administration fédérale. Les questions sont complexes et notre recherche s'ajoute aux travaux déjà entrepris par le vérificateur général et au projet de recherche amorcé récemment par le Comité sur la comptabilité et la vérification de organismes du secteur public de l'Institut canadien de comptables agréés (ICCA).

3. L'élément de rapport du gouvernement—la question du regroupement.

J'ai déjà mentionné le travail accompli par mon bureau sur les questions de regroupement. Nous comptons améliorer le mode de présentation de l'information sur les sociétés d'État dans les Comptes publics de 1987 et nous étudions différentes solutions de rechange par rapport à la politique comptable actuelle du gouvernement. A cet égard, nous suivons de près les recherches de l'ICCA sur la question en vue de faire des recommandations pertinentes aux instances supérieures.

4. A-propos de l'information financière.

On examine également le mode de préparation des rapports financiers afin de trouver des moyens d'améliorer l'à-propos des Comptes publics. Nous savons tous pertinemment que les députés veulent des renseignements récents et nous étudions présentement les moyens à prendre pour réduire l'intervalle entre la fin de l'exercice et la date du dépôt des Comptes publics.

En conclusion, madame la présidente, je tiens à confirmer aux membres du Comité que le gouvernement est fermement résolu à améliorer méthodiquement la



*[Text]*

financial information reported to Parliament. While proud of the progress to date, we recognize that further improvements can be made. We will continue our efforts in this area. I look forward to discussing this topic with you today.

Thank you.

**The Chairman:** I invite both Mr. Dye and Mr. Rayner to introduce the colleagues they have with them, and also to make any additional remarks they might wish.

**Mr. Dye:** Thank you, Madam Chair. I would like to introduce to your committee Ron Thompson, who is a new Assistant Auditor General, as of a year or so ago, and is responsible for the audit of the public accounts. With him is John Adshead, a principal in my office, who spends the majority of his time on the public accounts.

As to opening remarks, I must say I am pleased to be discussing sections 2 and 3 with you today. I think that is useful, because I think section 2 gives you the big picture of the government, which is important. I would like to see a discussion in your committee of what the government owes, what it owns, and what the results of the operations, revenues, and expenditures are of the government, particularly that you have a good understanding of the deficit and debt.

The liabilities are large. There is about \$269 billion worth of debt at the moment. That is approximately \$11,000 for each man, woman, and child in this country. And if you look at the deficit of approximately \$34 billion, you are looking at a number of about \$1,400 per person in this country.

I think it is important that the data parliamentarians and others who wish to use our financial information of the government are both credible and understandable. It is my view that credibility will be enhanced by having the government's financial statements prepared in accordance with accounting principles that are developed, in the case of Canada, independently by the Canadian Institute of Chartered Accountants in their Public Sector Accounting and Auditing Committee. I will be using the acronym PSAAC perhaps when I am responding; PSAAC is the committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants that looks at the public sector.

I think the understandability of these financials that you consider will be enhanced by having the financial statements presented in a comprehensive but succinct general financial report along the lines illustrated last year when we presented the federal government reporting study to you—the figures.

I think your committee might be interested in our comments, our reservation regarding the Canadian Wheat Board. It is in reservation 1 in my 1986 opinion, and I think it deserves your scrutiny.

Perhaps there is a contentious issue between the government and myself where the path to a resolution is

*[Translation]*

qualité de l'information financière communiquée au Parlement. Nous sommes fiers des progrès réalisés jusqu'à maintenant, mais nous admettons qu'il y a toujours place à amélioration et nous poursuivrons nos efforts en ce sens. Je suis prêt à examiner ce point avec vous aujourd'hui.

Merci.

**La présidente:** J'invite MM. Dye et Rayner à nous présenter les confrères qui les accompagnent, et à faire toutes remarques supplémentaires qu'ils désirent faire.

**M. Dye:** Merci, madame la présidente. Je tiens à présenter aux membres du Comité M. Ron Thompson, qui est un nouveau vérificateur général adjoint, depuis un an environ, et qui est responsable de la vérification des comptes publics. Il est accompagné de John Adshead, un directeur principal de mon bureau qui consacre la plupart de son temps aux comptes publics.

Il me fait plaisir d'être parmi vous pour discuter des sections 2 et 3. Je crois que c'est un exercice utile, parce que la section 2 présente la situation globale du gouvernement, ce qui est important. Je voudrais que les membres du Comité discutent de ce que possède le gouvernement et de ce qu'il doit à des tiers, ainsi que le résultat de ses opérations, c'est-à-dire ses recettes et dépenses, et surtout que vous ayez une bonne compréhension du déficit et de la dette.

Le passif est important. À l'heure actuelle, la dette se chiffre à quelque 269 milliards de dollars, soit environ 11,000\$ par tête d'habitant. Le déficit est d'environ 34 milliards de dollars, ce qui représente 1,400\$ pour chaque Canadien.

Il est important à mon avis que les parlementaires et les autres utilisateurs puissent obtenir une information financière globale à la fois crédible et facile à comprendre. Je considère qu'il y aura une meilleure crédibilité si les données sont établies en se fondant sur des principes comptables qui sont mis au point, pour le Canada, de façon indépendante par le comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. En répondant aux questions, je vais me servir du sigle CCVOSP, qui est un comité de l'Institut canadien des comptables agréés qui s'occupe du secteur public.

Je crois que les états financiers seront plus compréhensibles dans la mesure où ils seront présentés dans un rapport financier complet mais succinct qui ressemble aux chiffres que nous vous avons fournis l'année dernière dans le cadre de l'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux.

Alors en fait, je crois que le Comité trouvera intéressantes les observations et la réserve que nous faisons au sujet de la Commission canadienne du blé. Il s'agit de la première réserve dans mon opinion de 1986, et je crois qu'elle mérite votre étude.

Il se peut qu'il y ait une question litigieuse entre le gouvernement et moi-même où on ne voit pas pour

[Texte]

not clear, but I would like to wind up by saying I think there is a great deal of progress being made in Mr. Rayner's office, by the profession, and while we are not there yet, we are going down a road that will be very useful to parliamentarians and taxpayers generally.

If my office and the Office of the Comptroller General and the accounting profession in Canada have your support and encouragement, I think legitimate user needs will be met sooner and they will have credible and understandable data. I am pleased to be here talking about the public accounts, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dye. Mr. Rayner.

**Mr. Rayner:** Thank you, Madam Chair. I would like to begin by introducing my colleagues who are with me at the table: Mr. J. Andy Macdonald, Deputy Comptroller General of our Policy Development Branch, and the current chairman of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants; Mr. John Hodgins, the director of our Public Accounts Directorate in Mr. Macdonald's branch, the Policy Development Branch. Mr. Hodgins is also associated with PSAAC as an associate, and is consulted on the various drafts produced by that Public Sector Accounting and Auditing Committee of the CICA.

I do not plan, Madam Chair, to make comments on the opening statement. It was quite a complete opening statement. I believe it reflects a good deal of progress being made by the government in improving the information presented to Parliament through the public accounts, and I would be very happy to discuss the sections you have as your order of reference today. Thank you.

**The Chairman:** Before I go to the first questioner, I will ask for a motion to append to the minutes of today an attachment to Mr. Dye's audit statement. We also have a response from the Department of Indian Affairs, which I think might usefully be appended too. It is moved by Mr. Redway.

• 1015

Motion agreed to.

**The Chairman:** The first questioner is Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Thank you, Madam Chair. I welcome the witnesses. We have gotten to know these faces quite a bit these last few years.

Back in 1984 we made the recommendation in our report to Parliament that the Comptroller General address the reservations the Auditor General had made back in that report as early as possible. As a kick-off here, is the Comptroller General's timetable to reach the clean report the Auditor General has requested in place, and how well are you doing on it?

[Traduction]

l'instant de règlement. Cependant, je voudrais terminer en disant que je crois que le bureau de M. Rayner a fait énormément de progrès, que la profession en a fait également, et même si nous n'avons pas encore atteint notre objectif, nous sommes dans une voie qui sera très utile aux parlementaires et aux contribuables canadiens.

Si le personnel de mon bureau, et celui du bureau du Contrôleur général, et les comptables du Canada jouissent de votre appui et de votre encouragement, je crois qu'on réussira à satisfaire plus tôt aux besoins légitimes des utilisateurs et que ces derniers disposeront de données crédibles et compréhensibles. Je suis heureux d'être ici pour parler des comptes publics, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Dye. Monsieur Rayner.

**M. Rayner:** Merci, madame la présidente. Je voudrais commencer par vous présenter mes confrères qui m'accompagnent: M. J. Andy Macdonald, sous-contrôleur général, direction de l'élaboration des politiques, et le président actuel du comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés; M. John Hodgins, directeur général des Comptes publics, qui relève de la direction de M. Macdonald, celle de l'Élaboration des politiques. M. Hodgins est également un membre associé du CCVOSP, et on demande son avis sur les différentes ébauches préparées par le CCVOSP de l'Institut canadien des comptables agréés.

Je n'ai pas l'intention, madame la présidente, de faire des remarques sur la déclaration d'ouverture. Elle était assez complète. Je crois qu'elle traduit le fait que le gouvernement a fait beaucoup de progrès pour améliorer les renseignements qui sont présentés au Parlement dans les comptes publics. Je serais très heureux de discuter des sections qui font l'objet de votre ordre de renvoi aujourd'hui. Merci.

**La présidente:** Avant de donner la parole au premier intervenant, je vais demander que quelqu'un présente une motion pour annexer aux procès-verbaux de la réunion d'aujourd'hui une annexe à la vérification de M. Dye. Nous avons également une réponse du ministère des Affaires indiennes qui pourrait être aussi utilement annexée. M. Redway le propose.

La motion est adoptée.

**La présidente:** Le premier est M. Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Merci, madame la présidente. Je souhaite la bienvenue aux témoins. Avec les années, leurs visages nous deviennent de plus en plus familiers.

En 1984, dans notre rapport au Parlement, nous avions recommandé que le contrôleur général réponde au plus tôt aux réserves émises par le vérificateur général et figurant dans ce rapport. Pour commencer, vous êtes-vous fixé un calendrier pour répondre à ces réserves émises par le vérificateur général et quels sont les progrès réalisés?

[Text]

**Mr. Rayner:** Madam Chair and Mr. Hovdebo, as we noted in the opening statement, indeed, considerable progress has been made towards improving the accounts and removing some of the reservations of the Auditor General. The outstanding reservations are ones that fit a variety of categories. One or two of the points made by the Auditor General as reservations this year are simply points on which the government does not agree with the position taken by the Auditor General. In those cases, until such time as we find a ground for agreement, I am afraid we will continue to have those reservations on the accounts. The reader of the statement then makes his judgment based on his interpretation of the accounts and the Auditor General's comments thereon.

In other cases—and they tend to be things such as the entity issue, the consolidation of Crown corporations—we are dealing with a very complex issue. It is under study. The government has yet to take a position on whether it is prepared to consolidate the Crown corporations. The dealt cannot be dealt with in isolation. It relates to other issues raised by the Auditor General concerning, for example, the accrual of revenues and the accounting for fixed assets in the government's summary financial statements. All of these are complex and in some cases costly issues to implement.

So I can assure you the government has the matters under careful review, and when it is able to it will make its decisions final. But it is our desire certainly to end the process with a set of summary financial statements for the Government of Canada that the Auditor General is able to give a clean opinion on.

**Mr. Hovdebo:** Do you want to comment on this, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** I think Mr. Rayner states my objective. I would like to leave my post as Auditor General having reported at least once a clean opinion. In 10 years, that seems possible; but it is only 4 years away.

If you go back to 1984, our concerns in that year were the entity issue, which Mr. Rayner mentioned—do you put in the Crown corporations or do you not—employee pensions, and the soft loans. The government has dealt to our satisfaction, I think, with the question of soft loans. So that is one off the books. But then we have added others. New ones do pop up; although I do not see any new ones popping up on the horizon just yet. I think we can knock them down now.

**Mr. Hovdebo:** I think that is my next question. Under the circumstances... for instance, this year there are some new reservations. Each time the Comptroller General gets one out of the way, you find a new one. Is the source of

[Translation]

**M. Rayner:** Madame la présidente et monsieur Hovdebo, comme nous l'indiquons dans notre déclaration préliminaire, des progrès considérables visant à améliorer la présentation des comptes et à répondre positivement à certaines des réserves émises par le vérificateur général ont été réalisés. Les réserves n'ayant pas encore reçu satisfaction relèvent de toute une variété de catégories. Une ou deux des réserves émises cette année par le vérificateur général sont tout simplement dues au fait que le gouvernement n'est pas d'accord avec la position adoptée par le vérificateur général. Tant que nous ne trouverons pas de terrain d'entente, je crains que ces réserves ne continuent à être émises. Il reste au lecteur à former son jugement en fonction de son interprétation des comptes publics et en fonction des commentaires du vérificateur général.

Les autres réserves—et elles ont tendance à concerner des choses comme la question des entités, la consolidation des sociétés d'État—portent sur une question très complexe. Elle est à l'étude. Le gouvernement n'a pas encore pris de décision quant à l'éventualité d'une consolidation des sociétés d'État. Cette question ne peut être traitée isolément. Elle se rattache à d'autres questions soulevées par le vérificateur général concernant, par exemple, l'accumulation des recettes et la comptabilisation des avoirs fixes dans les états financiers sommaires du gouvernement. Toutes ces questions sont complexes et dans certains cas, leur résolution est onéreuse.

Je peux donc vous assurer que le gouvernement étudie de très près ces questions et quand il le pourra, il nous fera part de ses décisions. Il reste que nous désirons arriver à une solution, un jeu d'états financiers sommaires du gouvernement du Canada qui aura l'aval du vérificateur général.

**M. Hovdebo:** Voulez-vous dire un mot, monsieur Dye?

**M. Dye:** Je crois que M. Rayner a exposé mon objectif. J'aimerais, avant de quitter mes fonctions de vérificateur général, publier au moins un rapport contenant une opinion claire et nette. J'ai été nommé pour 10 ans, cela semble donc possible, mais il ne me reste plus que 4 ans.

C'est en 1984, comme M. Rayner l'a mentionné, que nous avons commencé à nous poser la question de l'éventualité du regroupement des sociétés d'État, des régimes de pension des employés et des prêts assortis de conditions de faveur. Je crois que le gouvernement a résolu à notre satisfaction la dernière de ces questions. Cette réserve a donc disparu. Cependant, depuis nous en avons ajouté d'autres. Il y en a toujours de nouvelles qui surgissent, bien que je n'en vois pas à l'horizon pour le moment. Je crois que nous pouvons toutes les régler maintenant.

**M. Hovdebo:** Je crois que c'est justement ma question suivante. Dans ces circonstances... par exemple, cette année, vous émettez quelques nouvelles réserves. Chaque fois que le contrôleur général en fait disparaître une, vous



[Texte]

the new reservations the same as the source of the past? Is it the same disagreement or controversy?

**Mr. Dye:** I think what is happening is there is an evolution in what is appropriate for fair presentation of accounts, either in the private sector or in the public sector. Certainly in the public sector a lot of study and a lot of evolution are going on. If we were to take the position of 10 years ago, those statements today would be considered completely unhelpful compared to today's statements which are published. So progress is being made.

[Traduction]

en trouvez une nouvelle. Est-ce que la source de ces nouvelles réserves est la même source qu'antérieurement? Est-ce le même désaccord ou la même controverse?

**M. Dye:** Je crois que la bonne présentation des comptes subit une évolution aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. L'évolution dans le secteur public est certaine. Comparativement, l'utilité des états financiers publiés il y a 10 ans serait aujourd'hui jugée très sévèrement. Il y a donc progrès.

• 1020

I would hope that with the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the CICA the issues will be developed and the framework will be there for me, and other auditors general in each of the provinces, to know what is the appropriate way to display information and whether or not the government has done so. So there is a lot of opportunity for reconciliation between auditors and the governments upon which they report.

**Mr. Hovdebo:** Would you comment on the sources of the new reservations, for instance? Do you feel that it is still based on the same kind of disagreement or the same lack of basic structure in the basis from which you are coming?

**Mr. Rayner:** The new reservation that occurred in the fiscal year ended March 31, 1986, had to do with the Auditor General's contention that the government had failed to provide adequately for Crown corporation borrowings. It is, indeed, the first reservation that appears in the Auditor General's opinion. The government's view is simply to disagree with the Auditor General in his contention that those borrowings should be fully provided for.

It is the matter that the Auditor General highlighted in his opening statement to the committee. It concerns the value of loans to certain countries who have over time demonstrated difficulty in repaying the loans, and the government believes that the accounting policy it is following now is the appropriate one. It is our hope that as time unfolds and the loans are repaid the Auditor General will find that it is possible to remove the reservation.

**Mr. Hovdebo:** Are the disagreements going to be solved, or does that require some changes in the basic structure of the government accounting system?

**Mr. Rayner:** In this particular instance, it becomes a valuation question essentially. If the government held the same view as the Auditor General, then I guess it would in fact account for those loans in the financial statements. It simply does not hold that view. It believes that the loans need not be provided for and therefore is not booking them.

J'espère que les travaux du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés m'offriront, ainsi qu'aux autres vérificateurs généraux des provinces, les outils me permettant de juger objectivement la présentation des états financiers du gouvernement. Les possibilités de concilier les points de vue des vérificateurs et des gouvernements sont donc réelles.

**M. Hovdebo:** Voudriez-vous nous dire un mot sur les sources des nouvelles réserves, par exemple? Reposent-elles toujours sur le même genre de désaccord ou sur la même absence de structure de base?

**M. Rayner:** La nouvelle réserve du vérificateur général pour l'année financière se terminant le 31 mars 1986 porte sur le fait que, selon lui, le gouvernement n'a pas établi de provision pour les emprunts des sociétés d'État. C'est la première des réserves figurant dans l'opinion du vérificateur général. Le gouvernement n'est tout simplement pas d'accord avec le vérificateur général et estime qu'il n'est pas nécessaire d'établir de provision pour ces emprunts.

C'est une des questions que cite le vérificateur général dans son commentaire d'introduction. Il s'agit de la valeur de prêts consentis à certains pays dont on sait avec le temps qu'il ne leur est pas toujours facile de les rembourser, mais le gouvernement estime que la politique comptable actuellement suivie est la bonne. Nous espérons qu'avec le temps, ces prêts seront remboursés et que le vérificateur général pourra retirer cette réserve.

**M. Hovdebo:** Ces désaccords se résolveront-ils d'eux-mêmes ou faudra-t-il apporter quelques modifications à la structure fondamentale du système de comptabilité du gouvernement?

**M. Rayner:** Dans ce cas particulier, c'est avant tout une question de jugement. Si le gouvernement adoptait le même point de vue que le vérificateur général, je suppose que dans ce cas, il ferait alors figurer ces prêts dans les états financiers. Ce n'est tout simplement pas son point de vue. Il croit qu'il n'est pas nécessaire d'établir de provision pour ces emprunts et par conséquent, il ne les comptabilise pas.



[Text]

I might add, having said that, that the government is making clear note disclosure in the financial statements, and the notes to the statements are indeed an integral part of the statements. What it is not doing is booking those loans on the face of the financial statements.

So I want to be very clear that in no way is the government misleading the reader of the financial statements. The information is available to the reader and the reader is in the position to make his or her own judgment of the facts, but the position of the government to date has been that it is unprepared to book those loans in the way the Auditor General proposes.

**Mr. Dye:** Mr. Hovdebo is going down a very interesting path. For example, on the question of how you disclose things, I think the government's view is that no disclosure of certain information is adequate.

It is my view and the view of the PSAAC committee that no disclosure is not an appropriate substitute for accounting losses in this case: the valuation provisions that I think are necessary for certain sovereign loans. To say it in the notes is one thing; to book the loss or the provision is quite another. So it is a matter of degree, of how far you go. I think the government should go further.

**Mr. Hovdebo:** I wonder if any other members have questions in this particular area, because the next area I want to go to is one of the specific reservations.

**The Chairman:** Both Mr. Redway and Mr. Tremblay have committees at 11 a.m., so perhaps I could get them on and then return to both you and Mr. Roman in this area. Mr. Redway.

• 1025

**Mr. Redway:** Thanks very much, Madam Chairman, because I did want to pursue this area just a little bit further.

I am interested in the way in which the reservations are going to be resolved, particularly the comments that once we start paying off the loans, maybe we will drop the reservations. It seems to be perhaps one of the routes the government is taking or hopes to be able to take in solving the reservations. I really wanted to know how you expected to solve these problems. Is it your view that in the fullness of time, Mr. Rayner, everything will be resolved, that it is just a question of waiting it out? Or are you having an interesting dialogue with the Auditor General and it is a question of who is the most persuasive as to who is going to win? Or is it the fact, as the Auditor General has pointed out, that in the game of trying to arrive at what is the best way to disclose the assets, liabilities, income and expenditures of the Government of Canada, there are really three players? There is the government, represented by yourself, Mr. Rayner; there is the Auditor General over there; and there is also this organization from the institute, the PSAAC operation.

[Translation]

Ceci dit, j'ajouterais que le gouvernement en fait clairement état dans une note accompagnant les états financiers, et ces notes font partie des états financiers. Ce que le gouvernement ne fait pas, c'est comptabiliser ces prêts dans les états financiers.

Je tiens donc à ce qu'il soit clair qu'en aucune manière, le gouvernement n'induit en erreur le lecteur des états financiers. Ces renseignements sont là, le lecteur est en mesure de former son propre jugement, mais il reste que jusqu'à présent, le gouvernement n'est pas disposé à comptabiliser ces prêts de la manière proposée par le vérificateur général.

**M. Dye:** Le terrain abordé par M. Hovdebo est très intéressant. Par exemple, le gouvernement estime tout à fait normal de ne pas divulguer certaines informations.

J'estime personnellement, et c'est aussi le point de vue du CCVOSP, que la non-divulgaration de ces informations ne remplace pas la comptabilisation des pertes dans ce cas: l'évaluation qui, à mon avis, est nécessaire pour certains de ces prêts consentis à des États souverains. Le dire dans les notes est une chose; comptabiliser la perte ou la provision est une tout autre chose. C'est donc une question de degré. Je crois que le gouvernement ne va pas assez loin.

**M. Hovdebo:** Je me demande si mes collègues ont des questions sur ce même sujet car j'aimerais maintenant passer à une autre des réserves émises par le vérificateur général.

**La présidente:** M. Redway et M. Tremblay ont des comités à 11 heures. Je devrais donc peut-être leur donner maintenant la parole puis vous la redonner ainsi qu'à M. Roman. Monsieur Redway.

**M. Redway:** Merci beaucoup, madame la présidente, car je voulais en effet obtenir d'autres détails.

La solution à ces réserves m'intéresse, surtout que l'on a dit qu'elles tomberaient peut-être d'elles-mêmes lorsque nous commencerons à rembourser ces prêts. C'est peut-être une des solutions qu'envisage le gouvernement. Je voulais vraiment savoir comment vous vous attendez à résoudre ces problèmes. Croyez-vous, monsieur Rayner, qu'il suffit de laisser le temps faire son oeuvre? Ou entreprenez-vous un dialogue avec le vérificateur général? Est-ce à qui sera le plus convaincant? Ou est-ce plutôt, comme l'a signalé le vérificateur général, qu'en fait trois intervenants jouent un rôle dans la divulgation de l'actif, du passif, du revenu et des dépenses du gouvernement du Canada? D'une part il y a le gouvernement, représenté par vous-même, monsieur Rayner, d'autre part le vérificateur général; et enfin le CCVOSP de l'Institut.

*[Texte]*

I am sort of interested in the relationship between this and your office; the relationship between the Auditor General and this organization. I understand that Mr. Macdonald is the chairman of the PSAAC group. By perhaps controlling PSAAC and the government, two of the three players, is that how you are going to resolve the problem?

**Mr. Rayner:** Madam Chairman, Mr. Redway, would that it were so.

I should point out in connection with the PSAAC reference that the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants is a committee of volunteers who serve the Institute, conduct research and on behalf of the Institute make authoritative pronouncements on recommended accounting policy. The members who serve on PSAAC serve as individuals. They do not represent their organizations. In terms of my control of the committee, I guess I can only say that it is noteworthy to point out that the first pronouncements of PSAAC came out over the signature, I think, of a debt of the Auditor General of Canada who was then chairman of the committee.

**Mr. Redway:** That is what I meant. One of you may control two players, that is all.

**Mr. Rayner:** I think Mr. Macdonald would testify that no chairman of PSAAC is able to control the committee. It is a committee of very capable individuals who are selected from private sector organizations, people with knowledge of government, but it is very heavily represented also by people from provincial governments, municipal governments, and indeed the federal government.

**Mr. Redway:** I understand what you are saying about the great independence of everybody. Mind you, the opposition would never say that about a Cabinet Minister if there were some suggestion of wearing two hats at the same time, no matter whether one was a charitable hat or not. But aside from all that—I understand all that—obviously one brings to one's task the experience of "lifetime".

Surely those who represent government have a certain point of view. Those who represent the Auditor General have a certain point of view. Those who represent the private sector accounting firms have another point of view, I suppose. Obviously it seems there are probably only three points of view there and whichever one prevails in the end will have a good deal of influence on how this whole process is resolved. If suddenly the PSAAC organization decided that the Government of Canada's point of view was the right one, it might be difficult for the Auditor General. I do not know. Maybe he would like to continue his rebel tendencies, but it might be difficult for him to stand up and say he is right and the rest of the profession is wrong. That might be the resolution of the case.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, I would like to put the PSACC committee in perspective. We in the federal

*[Traduction]*

Les rapports avec ce comité de votre bureau et de celui du vérificateur général m'intéressent beaucoup. Je crois que M. Macdonald est le président du CCVOSP. Allez-vous tenter de résoudre le problème en exerçant un contrôle sur le CCVOSP et le gouvernement, deux des trois intervenants?

**M. Rayner:** Madame la présidente, monsieur Redway, si seulement c'était le cas.

À cet égard, je devrais signaler que le CCVOSP, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés est un comité de bénévoles qui sert l'Institut, qui effectue des recherches et se prononce sur les politiques de comptabilité qu'il recommande au nom de l'Institut. Les membres qui composent ce comité siègent à titre de particuliers. Ils ne représentent pas leurs organisations. Pour ce qui est d'exercer un contrôle sur ce Comité, je dirai seulement qu'il vaut la peine de noter que les premières décisions du Comité ont été prises au sujet de la signature d'une dette par le vérificateur général qui était alors président du Comité.

**M. Redway:** C'est ce que je voulais dire. Un d'entre vous pourrait contrôler deux intervenants, c'est tout.

**M. Rayner:** Monsieur Macdonald pourrait vous dire qu'aucun président du CCVOSP ne peut contrôler le Comité. C'est un Comité composé de particuliers éminents choisis dans le secteur privé et connaissant le gouvernement, mais il y a aussi une représentation très forte de gens des gouvernements provinciaux, municipaux et aussi du gouvernement fédéral.

**M. Redway:** Je comprends ce que vous dites au sujet de l'indépendance de tout ce beau monde. Soit dit en passant, l'opposition ne serait jamais du même avis si on laissait entendre qu'un ministre du Cabinet cumulait deux postes, même si l'un était bénévole. Mais même en mettant de côté tout cela, il est évident que l'on ne peut tout à fait se détacher de toute une vie.

Il est certain que ceux qui représentent le gouvernement envisagent la question sous un certain angle. Ceux qui représentent le vérificateur général sous un autre, et ceux qui représentent les firmes d'experts-comptables du secteur privé, un autre encore, je suppose. Il est évident qu'il y a probablement trois points de vue en présence et que celui qui l'emportera aura une grande influence sur la solution de ce problème. Si le Comité décidait tout à coup que le point de vue du gouvernement du Canada est le bon, le vérificateur général pourrait avoir des difficultés. Je ne sais pas. Il s'entêtera peut-être dans ses tendances rebelles, mais il lui sera difficile de maintenir qu'il a raison et que le reste de la profession a tort. le problème se résoudra peut-être ainsi.

**M. Rayner:** Madame la présidente, j'aimerais replacer les activités du Comité dans leur contexte. Les

[Text]

government—and I think the Auditor General would agree with me in this comment—who are reading and taking into account the recommendations of PSAAC, are very appreciative of the work of the Institute in offering these recommendations. But I do emphasize that they are recommendations by a committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants to the federal and provincial governments of the country. The decision by a government to adopt the recommendations still remains with the government under the Financial Administration Act. The accounting policies of the Government of Canada are those determined by the President of the Treasury Board in consultation with the Minister of Finance.

• 1030

I think I can speak for my Minister by saying that he too appreciates having the input of the profession in making recommendations and in providing guidance on what would be useful accounting policies. But I think it is important to recognize that PSAAC is providing valuable input to us but is not the decision-making forum in the case of sovereign governments like the federal government and the provincial government.

**Mr. Redway:** I certainly appreciate it. But there is something I always read in financial statements and auditor's opinions in which they say that all these things were done in accordance with generally accepted accounting principles. Surely one of the tasks of PSAAC is to set out what those generally accepted accounting principles will be. It is going to be embarrassing for the government if PSAAC says you are not doing things in accordance with those generally accepted accounting principles that we have created in effect. On the other hand, it might be more difficult for the Auditor General to be critical if those generally accepted accounting principles corresponded more closely with the views of the government.

I just put it to you that notwithstanding your indications that PSAAC may not mean an awful lot, it seems to me it probably means a lot more than one might hope it might mean from one's other perspective.

**Mr. Rayner:** I did not mean to imply, Mr. Redway, that PSAAC does not mean a lot. As I say, I think the governments of this country are very interested in the pronouncements of the committee. As I emphasized, under our present legal structure in the country, those recommendations of the Public Sector Accounting and Auditing Committee are not binding on the government.

I would like to go back to the earlier part of Mr. Redway's question concerning the sovereign loans and the question of how they were worked out. The issue there is fundamentally an issue of a view about collectability.

**Mr. Redway:** The fishing season is now officially open. Thank you.

**Mr. Rayner:** The Government of Canada, particularly the Department of Finance, in effect is in constant

[Translation]

représentants du gouvernement fédéral—et je crois que le vérificateur général sera d'accord—qui tiennent compte des recommandations du CCVOSP, sont très reconnaissants à l'Institut du travail qu'il effectue à cet égard. Mais je répète qu'il s'agit finalement de recommandations d'un comité de l'Institut canadien des comptables agréés aux gouvernements fédéral et provinciaux du pays. Le gouvernement demeure quand même libre d'adopter ou non ces recommandations en vertu de la Loi sur l'administration financière. Les politiques de comptabilité du gouvernement du Canada sont déterminées par le président du Conseil du Trésor en consultation avec le ministre des Finances.

Je crois pouvoir parler au nom de mon ministre et dire qu'il sait gré également à la profession de faire ses recommandations et de donner des conseils sur les politiques de comptabilité utiles. Mais il faut reconnaître que le CCVOSP nous offre une contribution valable, mais qu'il ne prend pas de décisions à la place de gouvernements souverains, comme le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

**M. Redway:** Je m'en rends bien compte. Cependant les états financiers et les avis des vérificateurs comptables comportent toujours une note disant que ces documents ont été réalisés conformément aux principes de comptabilité généralement acceptés. Une des tâches de ce comité est certainement de décider de ces principes. Ce sera très gênant pour le gouvernement si le CCVOSP déclare qu'il n'a pas fait les choses conformément à ces principes de comptabilité généralement acceptés qu'il a créés lui-même finalement. Par ailleurs, le vérificateur général pourrait difficilement critiquer si ces principes de comptabilité généralement acceptés étaient strictement suivis par le gouvernement.

Par conséquent, même si selon vous ce CCVOSP n'a pas beaucoup d'importance, il me semble qu'il a beaucoup plus d'importance qu'on ne le voudrait si l'on n'est pas d'accord avec lui.

**M. Rayner:** Je n'ai pas voulu laisser entendre que le CCVOSP n'avait pas beaucoup d'importance. Comme je l'ai déjà dit, les gouvernements de notre pays s'intéressent beaucoup aux énoncés du Comité. Comme je l'ai souligné, en vertu de la structure juridique actuelle du pays, ces recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public ne lient pas le gouvernement.

J'aimerais revenir à la première partie de la question de M. Redway au sujet de la nature des prêts aux États souverains. Tout dépend si l'on estime ou non que ces prêts sont recouvrables.

**M. Redway:** La saison de pêche est maintenant officiellement ouverte. Merci.

**M. Rayner:** Le gouvernement du Canada, plus précisément le ministère des Finances, négocie



[Texte]

negotiation with other nations over the settlement of these various loans owed to the Government of Canada by the other sovereign nations. There is a continuous round of multinational and bilateral negotiations concerning these loans.

The government simply takes the view that it should provide or account for apparent collectability problems only at a time when it is quite convinced a loan will not be repaid to the government. The government's view of the loans in question at the present time is that those loans are likely to be repaid. They may be repaid over the longer term. But the treatment Canada is receiving in terms of repayments of loans would be very similar to the treatment of other countries. I might say that our approach to accounting and thinking about these loans is quite consistent with the other countries that are participants in the Paris Club, etc.

So it really becomes a question of a government view that is based on its participation in the international financial community and its view of the collectability of the loans. It is not so much a pure accounting issue, if you will.

**Mr. Redway:** Just on this interesting point, is there some evidence, apart from the fact that everybody else is doing it the same way, on which the government bases its opinion that the loans are collectable, whether it is in the long run or not? Or is it just the fact that if the loans were written off the deficit would look a heck of a lot worse and the government does not want to have the deficit look worse?

**Mr. Rayner:** There is no question that if the government wrote off such loans it would have an impact on the deficit. But I do not think this is the primary motivation on the government's part in not acting on this matter. The government simply does not believe in writing off something that it thinks it is going to collect. If you wrote them off this year and had a negative impact on the deficit, you would be artificially inflating the government's results in the future as the loans are paid.

• 1035

**Mr. Redway:** What makes the government believe the loans are going to be repaid?

**Mr. Rayner:** As I mentioned earlier, Mr. Redway, the government, particularly through officials of the Department of Finance, is really in a continuous round of negotiation with the countries that are having difficulty repaying the loans. They are monitoring those countries' performance not just against Canadian loans, but against other countries' loans. The contact they have with the countries, their assessment of the countries' economic ability to repay, etc., is such that at the present time the government's view is that those loans will be repaid and therefore the government says we should not write them off.

**Mr. Redway:** I wonder if I could ask the Auditor General, Madam Chairman, about these various

[Traduction]

constamment avec d'autres pays au sujet des différents prêts contractés par ces autres États souverains auprès du gouvernement du Canada. On tient continuellement des négociations multinationales et bilatérales relativement à ces prêts.

Le gouvernement estime simplement qu'il ne doit rendre compte de problèmes de recouvrement que lorsqu'il est convaincu qu'un prêt ne lui sera pas remboursé. Pour l'instant, le gouvernement estime que ces prêts lui seront probablement remboursés. Ils seront peut-être remboursés plus tard. Toutefois, le Canada est traité à cet égard de la même façon que les autres pays. J'ajouterai que notre façon d'envisager ces prêts est tout à fait conforme à celle des autres pays participant au Club de Paris, etc.

Par conséquent, tout revient à l'opinion qu'a le gouvernement de ces prêts en se fondant sur sa participation à la communauté financière internationale et sur son opinion quant au recouvrement de ces prêts. Il ne s'agit pas d'une question de comptabilité pure, si vous voulez.

**M. Redway:** A ce sujet fort intéressant, sur quelles preuves, en plus du fait que tous les autres pays font la même chose, le gouvernement se fonde-t-il pour juger que ces prêts sont recouvrables, que ce soit à long terme ou non? Ou le gouvernement agit-il ainsi simplement parce que si ces prêts étaient radiés, le déficit aurait l'air bien pire?

**M. Rayner:** Il est sûr que si le gouvernement radiait ces prêts, cela aurait un impact sur le déficit. Mais je ne crois pas que ce soit la raison pour laquelle le gouvernement n'agit pas en ce sens. Il ne souhaite simplement pas radier un prêt qu'il estime pouvoir recouvrer plus tard. Si on les radiait maintenant et qu'on augmentait d'autant le déficit, il y aurait un gonflement artificiel des chiffres lorsque les prêts seraient remboursés dans l'avenir.

**M. Redway:** Qu'est-ce qui porte le gouvernement à penser que ces prêts seront remboursés?

**M. Rayner:** Comme je l'ai déjà dit, monsieur Redway, les représentants du gouvernement, surtout ceux du ministère des Finances, tiennent en permanence des négociations avec les pays qui éprouvent des difficultés à rembourser ces prêts. Ils vérifient la performance de ces pays non seulement par rapport aux prêts contractés auprès du Canada, mais ceux consentis par d'autres pays également. En se fondant sur les contacts qu'ils ont avec ces pays, leur évaluation de l'aptitude à rembourser de ces pays, le gouvernement estime à l'heure actuelle que ces prêts seront remboursés et c'est pourquoi il ne souhaite pas les radier.

**M. Redway:** Permettez-moi de poser des questions au vérificateur général, madame la présidente, au sujet des



*[Text]*

reservations he has had with the financial statements of the government over the last many years.

We have a little chart that shows things from 1977 on to 1986, and it is fascinating to me to show that with one exception, I guess, there was no particular consistency—not to suggest that there are not similar reservations each year. For instance, failure to consolidate Crown corporations was a reservation apparently in 1977-78 and 1978-79; it disappeared as a reservation in 1979-80 and 1980-81, and suddenly pops up again in 1981-82 and consistently from then on. Does that mean there was a consolidation of the Crown corporations during those two years, or did the Auditor General just decide on which side of the bed he gets up in the morning as to what is going to be a reservation this year and what is not?

**Mr. Dye:** Well, for this Auditor General, Madam Chair, I think I am reasonably consistent. From 1981 forward, you had a reservation regarding the Crown corporations. I really do not know why the reservation changed on Crown corporations in 1979-80; I suspect it was in the observations. I just do not recall. I have not looked at those documents for a long time. Curiously, it was probably Mr. Rayner who was advising the then-Auditor General on these. I just do not know the answer to the question regarding consolidation of Crown corporations. I am sorry.

**Mr. Redway:** Maybe I should ask Mr. Rayner. Which hat are you wearing today, Mr. Rayner?

**Mr. Rayner:** There is absolutely no question about the hat I am wearing today, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** None at all.

**Mr. Rayner:** I do not think it is proper for me to comment on the past in terms of Auditor General judgments about reservations, but again, I would emphasize in the case of the consolidation of Crown corporations that the matter is under review by the government. It is a complex issue. It involves not just the question of sweeping in Crown corporations but on what accounting base you sweep them in and that links, as I said, to a number of other accounting issues.

I would emphasize that also, in the note to the financial statements, we have provided a consolidation of Crown corporations on the basis of the government's current accounts. I can also assure the committee that based on some of the current research we are doing, the 1987 Public Accounts will have a significant improvement in that note disclosure; so as the research goes on, we are able to provide more and better information.

The base question as to whether the summary financial statements should include the Crown corporations on a fully consolidated basis is really one that is still not resolved within the government but is one on which we are working hard. It will ultimately, as I indicated the last

*[Translation]*

différentes réserves qu'il a exprimées à l'égard des états financiers du gouvernement au cours des années.

Nous avons un petit tableau qui donne la liste des réserves de 1977 à 1986. J'ai été assez fasciné de voir qu'il n'y a aucune cohérence, à une exception près. Par exemple, le fait de ne pas avoir consolidé les données financières des sociétés de la Couronne était une réserve en 1977-1978 et 1978-1979. Tout à coup elle disparaît pour 1979-1980 et 1980-1981 et réapparaît en 1981-1982 pour se maintenir depuis lors. Est-ce que cela signifie que ces données financières ont été consolidées pendant ces deux années, ou que le vérificateur général décide des réserves qu'il exprimera selon le côté du lit où il se lève le matin?

**M. Dye:** En ce qui concerne le présent vérificateur général, madame la présidente, je crois avoir été assez conséquent. À partir de 1981, il y a eu chaque année une réserve au sujet des sociétés de la Couronne. Je ne sais pas vraiment pourquoi cette réserve a disparu en 1979-1980, je suppose que c'est expliqué dans les observations. Je ne me souviens pas. Je n'ai pas consulté ces documents depuis longtemps. Soit dit en passant, c'était probablement M. Rayner qui conseillait le vérificateur général de l'époque. J'ignore tout simplement la réponse à cette question. Je suis désolé.

**M. Redway:** Je devrais peut-être poser la question à M. Rayner. Quel est le poste que vous occupez aujourd'hui monsieur Rayner?

**M. Rayner:** Il n'y a absolument aucun doute là-dessus, monsieur Redway.

**M. Redway:** Pas du tout.

**M. Rayner:** Je ne crois pas qu'il y ait lieu de ma part de faire des commentaires sur les réserves exprimées par des vérificateurs généraux dans le passé, mais j'insiste encore une fois sur le fait que la consolidation des données financières des sociétés de la Couronne fait actuellement l'objet d'une étude par le gouvernement. C'est une question fort complexe. Il s'agit non seulement d'inclure les sociétés de la Couronne, mais il faut décider aussi selon quel principe de comptabilité, ce qui soulève bien d'autres questions.

Je souligne également que nous avons fourni une consolidation des données financières des sociétés de la Couronne en nous fondant sur les comptes courants du gouvernement dans la note aux états financiers. Je puis également assurer le Comité que selon nos recherches actuelles, la nature de cette note sera considérablement améliorée dans les comptes publics de 1987. Nos recherches nous permettent donc de fournir des renseignements meilleurs et plus nombreux.

Le gouvernement n'a pas encore décidé si les états financiers abrégés devraient inclure une consolidation des données financières des sociétés de la Couronne, mais nous y travaillons très fort. En fin de compte, comme je l'ai dit la dernière fois que nous en avons discuté, ce

[Texte]

time we discussed the issue, have to be an issue for ministers to agree or disagree with once they have had all the alternatives presented to them.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I have found the answer to Mr. Redway's question. Ron Thompson was here at the time and remembers the reasons, and they were reasoned reasons why there was a change. Perhaps Mr. Thompson could tell you why there was a change.

**Mr. Ron Thompson (Assistant Auditor General, Audit Operations):** Thank you, Madam Chair. In the earlier years, we looked at the investment that Canada had in certain of the Crown corporations, and the St. Lawrence Seaway Authority was one of them, where that company had substantial fixed assets on its books supported by loans or investments by the government in the company. Showing the investments on Canada's balance sheet then without providing for them seemed to us at that time to be tantamount to indirectly capitalizing fixed assets, which contravened the government's basis of accounting, so we suggested that it was inappropriate at the time.

A couple of years after having introduced the issue, the government did provide a valuation allowance for the St. Lawrence Seaway Authority and other corporations and the issue was dropped. We reactivated it a couple of years after that, when we started thinking of the financial statements in a much broader way, looking at the broader dimensions of government and realizing that a significant portion of government activity was in fact being excluded from the main statements by failing to consolidate the Crowns. Does that clarify. . . ?

• 1040

**Mr. Redway:** I am not quite sure. Why did you drop it then?

**Mr. Thompson:** We dropped it earlier because our focus in terms of drafting reservations was a bit narrower than it was latterly. We were concerned about the investments the government had in the Crowns, and whether or not they had value, considering the government's stated accounting policies. They would have value if the investment in the Crowns was represented by assets that the government itself would recognize as assets were it to own them.

In the case of the St. Lawrence Seaway Authority, I think our investment was about \$625 million; that was about the amount of the fixed assets that the St. Lawrence Seaway Authority had on its books. So by having our investment in the St. Lawrence Seaway Authority shown on Canada's balance sheet, it seemed to us to be an indirect way of the government's capitalizing fixed assets, which would countervene its own accounting policies.

[Traduction]

seront les ministres qui devront en convenir ou non lorsque toutes les options leur auront été présentées.

**M. Dye:** Madame la présidente, j'ai trouvé la réponse à la question de M. Redway. Ron Thompson était ici à l'époque et il se souvient des raisons de ce changement, qui était très réel. M. Thompson pourrait peut-être vous expliquer pourquoi ce changement a eu lieu.

**M. Ron Thompson (vérificateur général adjoint, opérations de vérification):** Merci, madame la présidente. Au cours des premières années, nous nous étions penchés sur les investissements que le Canada avait faits dans certaines sociétés de la Couronne. L'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent en était une et dans ses livres figuraient des immobilisations considérables provenant de prêts ou d'investissements du gouvernement. A l'époque, nous avons pensé qu'indiquer les investissements sur le bilan du Canada sans qu'il y ait de provision était ni plus ni moins capitaliser ces immobilisations, ce qui allait à l'encontre des principes de comptabilité du gouvernement. Nous avons donc décidé que ce n'était pas approprié à ce moment-là.

Quelques années plus tard, le gouvernement a fourni une provision pour dépréciation dans le cadre de l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent et d'autres sociétés, et nous avons laissé tomber. Nous y sommes revenus quelques années plus tard lorsque nous avons commencé à envisager les états financiers du gouvernement de façon beaucoup plus vaste et que nous sommes rendus compte qu'une proportion importante de ces activités en était exclue parce que les données financières des sociétés n'étaient pas consolidées. Ai-je répondu. . . ?

**M. Redway:** Je n'en suis pas sûr. Pourquoi avez-vous laissé tomber cette réserve, alors?

**M. Thompson:** Nous l'avons laissée tomber au début parce que nous rédigeons les réserves dans un contexte beaucoup plus restreint que plus tard. Nous nous intéressons aux investissements du gouvernement dans les sociétés de la Couronne, et voulions savoir s'ils avaient une valeur ou non selon les politiques de comptabilité du gouvernement. Ils auraient une valeur si ces investissements étaient représentés par des immobilisations que le gouvernement lui-même reconnaîtrait s'il en était le propriétaire.

Dans le cas de l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, cet investissement s'établissait environ 625 millions de dollars. C'est le montant d'immobilisation qui figurait dans les livres de cette administration. Par conséquent, en indiquant cet investissement dans l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent sur le bilan du Canada, nous avions l'impression de capitaliser indirectement des immobilisations du gouvernement, ce qui irait à l'encontre de ses propres politiques de comptabilité.

[Text]

**Mr. Redway:** I do not want to belabour the point other than to—I think your comment was rather telling, as far as I was concerned, that the way in which the Auditor General now looks at reservations is different from the way the Auditor General, albeit a different Auditor General, looked at reservations in the past. This seems to beg the question about resolving problems for the future. Every time the balance sheet comes up reservation-free, maybe the Auditor General, albeit maybe not the same Auditor General, will shift ground again and redefine his requirements a little differently. He might pop up with some more reservations. Perhaps this is an ongoing problem that can never be resolved.

I have a final question before I allow Mr. Tremblay to take over. There is an interesting conflict, it seems to me, in your opening statement, Mr. Dye, and your comments in the Public Accounts. I read in your opening statement, paragraph 2, a sentence that says:

Canada is a world leader in providing such information in auditable form.

That seems to say that we are doing pretty nicely, thank you, and we are certainly leading, or among the leaders in the pack, on our financial disclosure. But then we get down to your comments on page 3.2 of the Public Accounts, volume I, and there is a quote there:

Because of the significant and pervasive effect on the financial statements of the matters reported in my Reservations, I have concluded that:

The accompanying financial statements do not present fairly the financial position of the Government as of March 31, 1986. . .

That seems to be pretty damning, on the other hand, as if we might as well scrap everything we have, because it is no good anyway. You agree, I assume, with both of the statements you made, but does that not lead to some confusion for anyone who reads the Public Accounts of Canada and your opening statement here, as to whether we are doing a good job or a bad job on our accounting for the government, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** Madam Chair, in answer to Mr. Redway, I know that it provides two different messages, and I think both messages should be said. It is true that Canada is a leader, and that the government is presenting a set of statements that I think are much more fulsome and more informative than any other government that I am aware of. The Government of Bermuda I think is coming close to the Canadian style, but that is because there is a Canadian chartered accountant at the other end.

You just do not have in your major industrialized countries summary financial statements that tell the story of the economic consequences of the government's transactions. So we are doing something that is ahead of the rest of the pack. To that extent, that is fine, and the government should be complimented for that, and I say that generously. But we could do it better. Just because we are ahead does not mean we have to stay there, in a

[Translation]

**M. Redway:** Je ne veux pas trop insister là-dessus, mais il est assez révélateur que vous disiez que le vérificateur général envisage maintenant ces réservations de façon différente que le vérificateur précédent. On se demande alors comment on pourrait bien résoudre ces problèmes. Chaque fois qu'un bilan semble exempt de réserve, le vérificateur général, même s'il s'agit d'un nouveau, décidera peut-être de changer légèrement ses exigences. Il pourra donc ainsi exprimer des réservations tout à fait nouvelles. On ne pourra peut-être jamais résoudre le problème.

J'ai une dernière question avant de céder la parole à M. Tremblay. Il y a une contradiction assez intéressante entre votre déclaration d'ouverture, monsieur Dye, et vos observations dans les Comptes publics. Dans le deuxième paragraphe de votre déclaration d'ouverture je lis ceci:

Le Canada est un chef de file en ce qui a trait à la présentation de cette information sous une forme vérifiable.

D'après moi, cela veut dire que nous nous en sortons assez bien, merci, et que nous sommes l'un des chefs de file du point de vue de la divulgation de nos données financières. Mais dans vos observations à la page 3.2 des Comptes publics, volume I, on retrouve ceci:

A cause de l'effet important et convaincant sur les états financiers des sujets signalés dans mes réserves, j'ai tiré comme conclusion que:

... les états financiers ci-joints ne présentent pas fidèlement la situation financière du gouvernement au 31 mars 1986. . .

Vous semblez par contre condamner tout ici et nous dire qu'il ne nous reste plus qu'à tout mettre à la poubelle. Je suppose que vous êtes d'accord avec les deux déclarations que vous avez faites, mais comment celui qui lit ces deux déclarations peut-il savoir si nous faisons du bon ou du mauvais travail, monsieur Dye?

**M. Dye:** Madame la présidente, en réponse à M. Redway, je sais que c'est transmettre deux messages différents, mais les deux doivent être dits. Il est vrai que le Canada est un chef de file et que le gouvernement soumet des énoncés beaucoup plus fidèles et instructifs que tout autre gouvernement que je connaisse. Le gouvernement des Bermudes se rapproche de l'exemple du Canada, mais c'est parce qu'il y a un comptable agréé canadien là-bas.

On ne retrouve dans aucun grand pays industrialisé des états financiers abrégés qui révèlent fidèlement les conséquences économiques des transactions du gouvernement. Nous sommes donc un chef de file à cet égard. Le gouvernement doit en être félicité, et c'est ce que je signale. Mais nous pourrions faire mieux. Ce n'est pas parce que nous sommes le chef de file que nous devons nous reposer sur nos lauriers. Nous devrions



[Texte]

position of no change. I think we should continue to improve. I think we have that opportunity, especially now that this PSAAC organization exists.

• 1045

After due process, when we get the provinces and the federal governments coming to some accord, which I think might happen over time although there may well be differences, I think we are going to have a point of reference where the Comptroller General can look at a framework—I can look at a framework, I can decide—and based on that framework decide whether he is preparing statements in accordance with that framework. That is going to be immensely useful.

It is quite a different process in Canada. For example, if it is for the United States, my office would prescribe how the government would account. It would be my responsibility to set the accounting principles for government. I think it is far better that we have an independent group of knowledgeable people who take into account the views of the provinces and the federal government and try to achieve over time some sort of an agreement on what is the best way to meet the needs of users of financial statements in the public sector.

Yes, am critical of the government in terms of what they have there, but it is a lot better than any other place I am aware of.

**Mr. Redway:** My final, final question, which precedes my final, final, final one, is with respect to your comment relating to the understatement of liabilities and accumulated deficit by at least \$900 million. Do I understand you correctly to say that if the financial statements were presented the way you want them to be, the deficit would be \$900 million more?

**Mr. Dye:** I think that is true. I think you are referring to the sovereign loans within the Canadian Wheat Board. There is an impact there, without providing for what I think are significant concerns respecting certain countries' debts to the Canadian Wheat Board, which are guaranteed by the Government of Canada, that those risks should be provided for. I do not mean written off, but recognized and provided for. I think the sum was \$900 million.

**Mr. Redway:** Thank you, Mr. Dye.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, just as a clarification on that particular reservation, I think the accumulated effect would be \$900 million. The annual effect or the effect on the year that ended March 31, 1986, would have been \$200 million had the government adopted the proposed accounting treatment by the Auditor General.

**Mr. Redway:** I take it then that the accumulated deficit would be roughly \$234 billion. Is that right?

**Mr. Rayner:** It is \$234.5 billion.

**Mr. Redway:** A mere pittance.

[Traduction]

continuer de nous améliorer. Je pense que nous avons maintenant cette possibilité, surtout maintenant qu'on a le CCVOSP.

Après que les provinces et le gouvernement fédéral en arrivent à un accord, ce qui est possible à mon avis avec le temps, même s'il existe certaines différences, je pense qu'à un moment donné, le contrôleur général pourra examiner un cadre et décider, compte tenu du cadre, s'il prépare les états financiers d'après le cadre. Ce sera énormément utile.

Le processus est assez différent au Canada. Aux États-Unis, c'est mon bureau qui dirait au gouvernement comment présenter ses comptes. Il m'incomberait de fixer les principes de comptabilité pour le gouvernement. Je crois qu'il est de loin préférable d'avoir un groupe indépendant d'experts qui tient compte des points de vue des provinces et du gouvernement fédéral et qui essaie, avec le temps, d'en arriver à une entente sur la meilleure façon de répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers du gouvernement.

Il est vrai que je critique la structure actuelle du gouvernement, mais elle est beaucoup mieux que ce qui existe dans tout autre pays que je connaisse.

**M. Redway:** Ma toute dernière question, qui précède ma dernière, dernière question, porte sur votre remarque concernant la sous-estimation du passif et du déficit accumulé d'au moins 900 millions de dollars. Avez-vous bien dit que si les états financiers étaient présentés comme vous le souhaiteriez, le déficit serait augmenté de 900 millions de dollars?

**M. Dye:** Je crois que c'est exact. Je pense que vous faites allusion aux prêts accordés aux États souverains par la Commission canadienne du blé. Ces prêts ont une incidence sur le déficit, et à mon avis, le gouvernement devrait créer des réserves, car on s'inquiète beaucoup de la capacité de certains pays de rembourser ces prêts, qui sont garantis par le gouvernement du Canada, à la Commission canadienne du blé. Je n'estime pas qu'il faille radier ces prêts, mais il faut les reconnaître et prévoir des réserves suffisantes. Je crois que la somme était de 900 millions de dollars.

**M. Redway:** Merci, monsieur Dye.

**M. Rayner:** Madame la présidente, permettez-moi d'apporter une précision au sujet de cette réserve. Je crois qu'il s'agit d'un effet accumulé de 900 millions de dollars. Le montant au 31 mars 1986 aurait été de 200 millions de dollars si le gouvernement avait accepté l'approche comptable proposée par le vérificateur général.

**M. Redway:** Le déficit accumulé serait de l'ordre de 234 milliards de dollars, si je comprends bien. Est-ce exact?

**M. Rayner:** Il est de 234,5 milliards de dollars.

**M. Redway:** C'est une bagatelle.



[Text]

**La présidente:** Monsieur Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente.

Madame la présidente, je vais poser une question plus spécifique sur la réserve no 1 qui concerne le défaut d'établir une provision pour les emprunts d'une société d'État, en l'occurrence la Commission canadienne du blé. Monsieur Dye, aux pages 3.2 et 3.3 du Volume I des Comptes publics de 1985-1986, vous expliquez pourquoi vous n'êtes pas d'accord sur la méthode comptable du gouvernement selon laquelle on n'aurait pas établi de provision suffisante pour les emprunts de la Commission canadienne du blé.

Pourquoi la valeur des comptes débiteurs de la Commission canadienne du blé devrait-elle être réduite, selon vous?

**M. Dye:** Madame la présidente, il est nécessaire de reconnaître qu'il y a des pertes. Il y a un problème en ce qui concerne les emprunts.

I am sorry that my French is not strong enough to debate financial statements. The problem is that over time the Canadian Wheat Board markets wheat on behalf of farmers. It sells the wheat and pays the farmers. Then it waits for the cash to come in, where it not paid for in cash. In certain cases these loans remain on the books a very long time.

• 1050

So the farmers have received their money, but the Canadian Wheat Board has not received its money. To pay out the farmers, the Canadian Wheat Board goes to the banks and borrows money. So we have receivables from a variety of countries and we have loans to banks. The only way they are going to be able to settle those loans is to collect the receivables, or have the government inject some cash.

I think some realism is required about the quality of those loans. It is my view that there is an impairment of those loans. The exact amount would be difficult for me to guarantee to you. But my view is that \$900 million is an appropriate provision to recognize possible loans that will not be collected in the foreseeable future.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Monsieur le vérificateur général, s'il est écrit et même reconnu dans les conventions comptables du gouvernement que la valeur des sommes à recevoir des États souverains ou des sociétés d'État n'est pas réduite, à moins que ce ne soit une façon très officielle d'honorer ou de ne pas honorer leurs dettes, pourquoi insistez-vous pour que l'on modifie les méthodes comptables du gouvernement à cet égard? Je me réfère à la note 1, paragraphe viii, à la page 2.12 du Volume I des Comptes publics 1985-1986. Vous l'avez d'ailleurs répété à la page 3 de votre commentaire d'introduction. Est-ce que

[Translation]

**The Chairman:** Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Thank you, Madam Chairman.

I would like to ask a more specific question about the Auditor General's first reservation concerning the failure to provide for Crown corporation borrowings, in this case those made by the Canadian Wheat Board. At pages 3.2 and 3.3 of volume 1 of the 1985-86 public accounts, Mr. Dye states the basis for his disagreement with the government's accounting practice in not providing an allowance for the borrowings by the Canadian Wheat Board.

Why should the value of the Canadian Wheat Board's receivables be reduced, in your opinion?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, it must be acknowledged that there are losses. There is a problem regarding these borrowings.

Je m'excuse, mon français n'est pas suffisamment fort pour discuter des états financiers. Le problème, c'est qu'en fin de compte la Commission canadienne du blé commercialise le blé au nom des agriculteurs. Elle vend le blé et fait des paiements aux agriculteurs. Ensuite, elle attend d'être remboursée, si l'acheteur n'a pas payé comptant. Dans certains cas, ces prêts restent en suspens pendant très longtemps.

Donc les agriculteurs ont reçu leurs paiements, mais les prêts accordés par la Commission canadienne du blé n'ont pas été remboursés. Afin de payer les agriculteurs, la Commission canadienne du blé emprunte de l'argent aux banques. Donc il y a, d'un côté, les dettes de plusieurs pays envers le Canada, et de l'autre côté, il y a des prêts qu'il faut rembourser aux banques. La seule façon dont la Commission puisse rembourser ces prêts, c'est de réaliser ses créances, ou de recevoir une injection de fonds du gouvernement.

Je crois qu'il faut être réaliste au sujet de la qualité de ces prêts. À mon avis, il y a une carence de capital en ce qui concerne ces prêts. Il me serait difficile de vous en dire le montant exact. Mais à mon avis, une provision de 900 millions de dollars serait appropriée étant donné qu'il est possible que certains prêts ne soient pas remboursés dans l'avenir prévisible.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Mr. Dye, if the government's accounting policy states and even acknowledges that amounts receivable from sovereign states are not reduced in value unless the states formally repudiate their debts, why are you insisting on a change in government accounting policy? I am referring to note 1, paragraph viii, page 2.12, volume I, Public Accounts 1985-1986. You also made the point on page 3 of your opening remarks. Could this not appear as a note to the financial statements, rather than as a reservation, as long as these loans are not recognized as uncollectable?

[Texte]

cela ne pourrait pas être inscrit sous forme de note aux états financiers plutôt que comme réserve tant et aussi longtemps que ce n'est pas reconnu comme une dette non percevable?

**Mr. Dye:** My view is that repudiation of a sovereign loan is a technicality rather unlikely to happen, given the diplomatic niceties of dealing with one another intergovernmentally. It would seem to me the government has a responsibility to present a set of financial statements that are realistic about the value of those loans. Now, I am sure the government would argue that there is a difference between a sovereign loan and any other type of loan. But at the end of the day it is a question of whether or not that loan will be collected and whether the interest will be paid on that loan while it remains uncollected. I think we have sufficient experience to be extremely sceptical about certain sovereign loans, because the interest is not being paid and the loans in some cases are not even being renegotiated on a timely basis.

So I think there is good reason for the government to change its views, and I would recommend that it do so. I think it is not recognizing that those loans may not be collected. History may prove me wrong. I hope it does. But in the meantime, I think a large dose of realism would be very useful.

**M. Tremblay (Québec-Est):** J'ai cru comprendre que quelqu'un de l'Institut des comptables agréés était ici. Y a-t-il une différence entre le secteur public et le secteur privé relativement à cette méthode comptable? Peut-être M. Dye pourrait-il répondre.

**Mr. Dye:** Of course there is. It would be unthinkable of the banks to carry loans they did not think they were going to collect. They stop recording interest revenues after 90 days, I think it is. They are very prudent about recognizing the risk of loans. You have the Inspector General of Banks, who is an officer, in some way, of the government. He has rules. He tells the banks to provide for loans that are not current. We have Mr. Estey's study, which I think has brought to the attention of Canada some of the perhaps imprudent activities of certain banks; and look what happened there, with those banks going under.

I think we have another problem, of capitalizing interest on overdue loans, which is not realistic. We are fooling ourselves, in my view. I think we have to recognize the economic realities on certain of these sovereign loans. This is why I have a difference with the view of the government. I do not think it is being realistic.

[Traduction]

**M. Dye:** A mon avis, il est peu probable que les États en question refusent de façon officielle d'honorer leurs dettes, compte tenu des finesses diplomatiques qui entrent en jeu lorsque deux gouvernements font affaire. Il me semble qu'il incombe au gouvernement de présenter des états financiers qui représentent de façon réaliste la valeur de ces prêts. Je suis sûr que le gouvernement prétendrait qu'il existe une différence entre un prêt accordé à un pays souverain et toutes autres sortes de prêts. Mais en fin de compte, il s'agit de savoir si oui ou non le prêt sera remboursé, et si les intérêts seront payés pendant que le prêt reste en souffrances. Je crois que nous avons suffisamment d'expérience pour être extrêmement sceptique à l'égard de certains prêts accordés aux pays souverains, car ils ne paient pas les intérêts, et dans certains cas, ils ne renégocient même pas les prêts de façon opportune.

Donc je pense qu'il existe de bonnes raisons pour que le gouvernement change de point de vue, et je recommande qu'il le fasse. A mon avis, il ne reconnaît pas que ces prêts risquent de ne pas être remboursés. Les événements me donneront tort, peut-être. Je l'espère. Mais entre-temps, je pense qu'il faut faire preuve de beaucoup de réalisme.

**Mr. Tremblay (Québec East):** I understood that there was someone here from the Canadian Institute of Chartered Accountants. Is there a difference in view between private and public sector accounting practice in this regard? Perhaps Mr. Dye could answer the question.

**M. Dye:** Bien entendu. Il serait impensable pour les banques d'avoir des prêts qu'elles ne pensaient pas pouvoir recouvrer. Elles n'inscrivent plus de recettes provenant des intérêts après 90 jours, je crois. Les banques sont très prudentes pour ce qui est de la reconnaissance du risque représenté par certains prêts. Il y a l'inspecteur général des banques, qui est un agent, à certains égards, du gouvernement. Il doit faire respecter certaines règles. Il ordonne aux banques de faire des réserves pour des prêts qui ne sont pas courants. Il y a l'étude de M. Estey, qui nous a signalé les activités quelque peu imprudentes de certaines banques. On n'a qu'à regarder ce qui s'est passé dans ce cas-là—ces banques ont fait faillite.

A mon avis il existe un autre problème, celui de la capitalisation des intérêts sur les prêts en souffrance. C'est une pratique qui n'est pas réaliste; et je trouve que nous nous leurrions. Il faut reconnaître la situation économique de certains des pays souverains auxquels nous avons accordé des prêts. C'est la raison pour laquelle je ne suis pas d'accord avec le gouvernement. A mon avis, son attitude n'est pas réaliste.

• 1055

**Mr. Rayner:** Madam Chair, if I could comment on that, there is indeed a difference between the way the government accounts for these loans or valuations against

**M. Rayner:** J'aimerais faire une observation sur ce point, madame la présidente. Il existe une différence entre la façon dont le gouvernement comptabilise ces prêts ou

*[Text]*

them and the way the private sector does. The difference reflects what seems to me quite a fundamental difference in the nature of the business transaction that is at stake here.

In the private sector case, the banks are attempting to account to their shareholders for costs as they see them incurred when they believe there is real doubt as to collectability. Indeed, history has proven that in some cases loans between governments and private sector institutions will not be honoured, and there is a need for prudence on the part of the banks to reflect potential losses arising therefrom.

In the case of the government, we are dealing fundamentally with a different transaction. It is a government-to-government relationship, not simply a business transaction. The government's experience has been that with very few exceptions, these sovereign loans between governments are indeed repaid over time. The government is reflecting the Canadian Wheat Board loans in its financial statements. It is simply not providing against them to the degree the Auditor General would like.

We think the accounts would potentially be distorted in fact if the government did make provision against those loans because of the belief the government has that the loans will be repaid. There is simply less doubt about repayment in the case of sovereign government to sovereign government loans than there is when the loans are on a more commercial basis.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Dois-je comprendre que les conditions et les modalités de paiements consenties par les banques, et celles des prêts consentis par les États souverains ne sont pas comparables? On serait beaucoup plus exigeants, beaucoup plus conscients des *follow-ups*, du moins annuels, sur les prêts consentis par les sociétés bancaires plutôt que sur ceux consentis par les sociétés d'États souverains? Par exemple, est-ce qu'on devrait, dans le futur, favoriser des prêts faits par le biais des institutions bancaires plutôt que des prêts accordés directement aux États souverains par le gouvernement lui-même? Est-ce que cela pourrait aider le vérificateur général dans la confiance qu'il aurait dans la perception et des intérêts et des sommes dues par ces États instables financièrement?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I have no problem with the banks taking the risk, but the banks are unwilling to take the risk. That is why they have a government guarantee.

My understanding is that the terms and conditions of the loans are normal. I think they are generally the commercial standards of loans, but they have this other guarantee because there is no collateral on the other side; there is no security. All you have is a promise of a sovereign nation to pay, and then we have this experience that they have not paid.

*[Translation]*

ses provisions pour ces prêts, et la façon dont le secteur privé le fait. À mon avis, cette différence traduit la différence fondamentale qui existe dans la nature de la transaction commerciale dont il s'agit.

Dans le cas du secteur privé, les banques essaient de rendre compte aux actionnaires des coûts subis, et des cas où elles estiment qu'il existe un doute réel quant à la possibilité de recouvrer les prêts. L'histoire démontre que dans certains cas les prêts entre les gouvernements et les institutions du secteur privé ne seront pas honorés, et les banques doivent faire preuve de prudence pour tenir compte des pertes éventuelles qui découlent de ces prêts.

Dans le cas du gouvernement, il s'agit d'une transaction fondamentalement différente. Il s'agit d'une relation de gouvernement à gouvernement, et pas simplement d'une transaction commerciale. À très peu d'exceptions près, l'expérience du gouvernement est que ces prêts entre pays souverains finissent par être remboursés. Le gouvernement fait état des prêts consentis par la Commission canadienne du blé dans ses états financiers. Mais il ne fait pas autant de provision pour ces prêts que le souhaiterait le vérificateur général.

Nous sommes d'avis que les comptes publics risqueraient d'être faussés si le gouvernement devait faire une provision pour ces prêts, car le gouvernement croit que les prêts seront remboursés. Il existe moins de doute quant au remboursement dans le cas d'un prêt accordé à un gouvernement souverain par un autre gouvernement souverain, que dans le cas d'une transaction plus commerciale.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Am I to understand that the terms and conditions of bank loans and sovereign loans are not comparable? Are banks much more demanding and much more conscientious in their follow-ups, at least their annual follow-ups, than governments are in the case of sovereign loans? In future, should we put more emphasis on loans provided by banks rather than sovereign loans by the government? Would that increase the Auditor General's confidence about the collection of interest and principal from financially unstable governments?

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne m'oppose pas à ce que les banques prennent le risque, mais elles ne veulent pas l'accepter. C'est la raison pour laquelle il existe la garantie du gouvernement.

Je crois savoir que les conditions et modalités des prêts sont normales. Je crois qu'elles sont conformes aux normes commerciales des prêts, mais il existe cette autre forme de garantie, car aucun nantissement n'est fourni par l'autre partie. Tout ce qu'il y a, c'est l'engagement d'un pays souverain qui promet de rembourser le prêt. Et d'après notre expérience, ces pays ne remboursent pas les prêts.



## [Texte]

So the lenders, the banks, are saying that they will be happy to lend money to the Canadian Wheat Board as long as the Government of Canada will pay if they cannot get paid through collecting receivables from a sovereign loan. It is pretty nice to have a government standing behind a loan. I think that makes the interest rate perhaps a little lower, and gives a certain confidence to the banker when he has a government saying they will pay if those other people do not.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Une dernière question, madame la présidente. Est-ce qu'on peut retrouver, dans votre documentation, un état détaillé de la situation au cours des cinq dernières années, et qui démontre une évolution des plus inquiétantes concernant ces prêts faits aux États souverains où l'instabilité politique, par exemple, est très difficile à suivre?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think there is quite a lot of information available through OECD, the Royal Bank, IMF. There is a secondary market trading in sovereign loans that are not performing. You can buy up somebody's Argentinian or Brazilian loan; I do not know what the price is, depending on the year and the terms, but there are significant discounts. They are trading commercially in a secondary market now.

So there is a recognition that the world has changed in the last five years. I think it has been described as a world debt crisis. I think conditions are vastly different now from what they were a decade ago.

• 1100

**Mr. Rayner:** I think the trading Mr. Dye is referring to broadly speaking is trading in the commercial loans between private sector institutions and sovereign nations. The information could certainly be obtained on the trends in particular sovereign loan arrangements between the Government of Canada and other governments.

I do not have that at hand, but I can say in the case of some of the most problematic repayment schedules that the government is obviously being very chary about extending further credit until repayments are more on schedule. So the government is not foolish about extending credit to other countries, but I do emphasize that the extension of credit is not simply a business transaction decision, a credit decision. It often involves other aspects of the Canadian government's foreign policy.

**Mr. Redway:** Secondary market payment sounds very fascinating. It could be described as privatizing our foreign loans if we laid them off in a secondary market.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Donc, madame la présidente, le terme utilisé n'est peut-être pas le plus approprié. Souvent, on parle de prêts alors que de toute évidence, il s'agit d'une subvention pure et simple au moment où la décision est prise. Est-ce qu'il n'y aurait pas

## [Traduction]

Donc les prêteurs, les banques, disent qu'ils sont disposés à prêter de l'argent à la Commission canadienne du blé pourvu que le gouvernement du Canada garantisse le prêt au cas où le pays souverain ne le rembourse pas. Il est très bien d'avoir un prêt qui est garanti par le gouvernement. Je crois que cela fait baisser un peu le taux d'intérêt, et que cela donne une certaine confiance aux banquiers.

**Mr. Tremblay (Québec East):** I have one final question, Madam Chair. Does your documentation contain a detailed statement of the situation over the past five years, showing a disturbing trend in loans to politically unstable sovereign states?

**M. Dye:** Madame la présidente, je crois qu'il existe beaucoup de documentation qu'on peut obtenir de l'OCDE, de la Banque royale et du FMI. Il y a un marché secondaire de prêts improductifs consentis à des pays souverains. On peut acheter le prêt qu'un autre pays a consenti à l'Argentine ou au Brésil. Je ne sais pas ce qu'ils valent, tout dépend de l'année et des modalités du prêt, mais je sais qu'on accorde des escomptes importants. Il existe un marché secondaire de ces prêts.

On admet, donc, que la situation mondiale a évolué depuis cinq ans. Je crois qu'on a parlé d'une crise mondiale de la dette. Je pense que la situation est extrêmement différente maintenant de celle qui existait il y a une décennie.

**M. Rayner:** Je crois que les échanges auxquels M. Dye fait allusion portent surtout sur les prêts commerciaux entre les institutions du secteur privé et les pays souverains. On pourrait certainement obtenir des renseignements au sujet des tendances des prêts consentis par le gouvernement du Canada à d'autres pays souverains.

Je n'ai pas les renseignements sous la main, mais je peux vous dire que dans les cas les plus difficiles le gouvernement est très prudent, et n'accorde pas de crédits supplémentaires jusqu'à ce que les remboursements soient plus à jour. Donc le gouvernement n'accorde pas inconsidérément des crédits à d'autres pays, mais j'insiste sur le fait qu'une décision concernant le crédit n'est pas simplement une décision commerciale. Elle implique souvent d'autres aspects de la politique étrangère et du gouvernement canadien.

**M. Redway:** Ces marchés secondaires me semblent fort fascinants. On pourrait dire qu'on avait privatisé nos prêts à l'étranger si on les refilait à un acheteur du marché secondaire.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Perhaps the term used is not very appropriate, Madam Chair. We often talk about loans, when what we are really talking about are simply grants. Would there not be some way of making us more aware of the fact that a loan refers to a collectible amount



[Text]

lieu de nous sensibiliser davantage sur le fait que, lorsqu'on parle d'un prêt on parle d'un montant recouvrable et pour ce qui est d'une subvention, on sait déjà que c'est un appui financier quelconque qui, au moment où la décision est prise, est plus facile à comptabiliser... disons?

**Mr. Rayner:** The government is indeed very careful about recognizing the nature of the transaction at the time it occurs. In the case of the sovereign loans, particularly those of the Wheat Board that we have under discussion, those are intended to be loans very clearly. The government does expect repayment of those loans. So in no way were they intended as grants to the countries involved.

If they had been seen as in fact grants, indeed our current accounting policy would have called for them to be accounted for as such and there would have been a charge to budgetary expenditure in the year in which the soft loan, as they are sometimes known, or the grant was made. But these are not considered soft loans. These are considered loans at appropriate current rates of interest for which the government does expect to obtain repayment.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, messieurs Rayner et Dye. Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Tremblay.

**Mr. Roman.**

**Mr. Roman:** I would like to pursue that just a little further, because there appears to be a substantial difference between you, Mr. Rayner, and Mr. Dye with respect to the method of accounting for this particular thing as far as the Public Accounts of Canada are concerned.

In your tabling of your report on the comments of the Auditor General, more specifically at page 4, you have already indicated that certain items in there have been carefully considered by the government and the government disagrees with the accounting treatment proposed by the Auditor General. Specifically, if this agreement is taking place then what is the purpose of the Auditor General pointing this out if there is not some clear indication that the Auditor General is wrong in his approach or request and your argument as to your being correct? It goes back to the sovereign loan situation, whether it is being done indirectly through the Wheat Board or others.

There seems to be a concern that the true or potential deficit picture is not clearly being painted, certainly for me as a member of this particular committee, that the reservations that would have to be provided or reserves provided in the private sector vis-à-vis what you do in the public sector is completely a 180-degree differential.

I would like to get a clear indication of exactly what the deficit picture of the country really is. And if it was that amount of money and if there was a differential from what you are basically showing vis-à-vis... how do you provide

[Translation]

of money, whereas a grant is a type of financial support that can be more readily accounted for at the time the decision is made?

**M. Rayner:** Le gouvernement est très prudent et reconnaît la nature de la transaction au moment où elle a lieu. Dans le cas de prêts consentis à des pays souverains, surtout ceux de la Commission canadienne du blé dont nous parlons, il est clair qu'il s'agit de prêts. Le gouvernement s'attend au remboursement de ces prêts, qui n'étaient jamais censés être des subventions aux pays en questions.

Si on les avait considérés comme des subventions, notre politique de comptabilité courante aurait exigé que ces montants soient inscrits comme des subventions et portés au compte des dépenses budgétaires dans l'année où le prêt assorti de conditions de faveur, comme on dit parfois, ou la subvention, a été accordé. Mais on ne considère pas qu'il s'agit de prêts assortis de conditions de faveur. On considère qu'il s'agit de prêts à des taux d'intérêt actuels, que le gouvernement entend se faire rembourser.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Thank you, Mr. Rayner and Mr. Dye. Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Tremblay.

**Monsieur Roman.**

**M. Roman:** Je voudrais poursuivre la question un peu plus, car il semble y avoir une divergence d'opinion importante entre M. Rayner et M. Dye en ce qui concerne la façon de comptabiliser ce poste dans les Comptes publics du Canada.

À la page 4 du document où vous faites des remarques sur les commentaires du vérificateur général, vous avez déjà dit que le gouvernement a examiné de près certains points, et que le gouvernement n'est pas d'accord avec la méthode de comptabilité proposée par le vérificateur général. Pourquoi le vérificateur général fait-il cette observation? Y a-t-il des preuves selon lesquelles le vérificateur général se trompe ou que vous avez raison? Cette question se rapporte à celle des prêts consentis à des pays souverains par la Commission canadienne du blé ou par d'autres organismes.

On semble se préoccuper du fait que le déficit éventuel n'est pas clairement représenté. En tant que membre du Comité, j'ai l'impression que les réserves que le secteur privé serait obligé d'avoir et celles que le secteur public est obligé d'avoir sont diamétralement opposées.

J'aimerais connaître exactement la situation du pays en ce qui concerne le déficit. S'il y a une différence entre le déficit indiqué par le gouvernement, et le déficit d'après vous, comment fait-on une provision pour la différence?

[Texte]

for the difference? Is there an additional taxation upon the people of Canada to print more money? How is this thing resolved?

[Traduction]

Perçoit-on des impôts supplémentaires auprès de la population du Canada pour imprimer plus d'argent? Comment résout-on ce problème?

• 1105

In going down through the list of items, there are a lot of government agencies, Crown corporations and such, that are presently operating in deficit positions without having the authority for doing so. That creates a genuine concern, or should create a genuine concern, for myself as a member of this committee and as a Canadian.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, to the first part of Mr. Roman's question I would like to emphasize that the financial statements that you have before you are the financial statements of the government. The accounting treatment is determined by the government under the Financial Administration Act. It is the government's responsibility. The auditor's role is to examine those financial statements and form an opinion on whether in his judgment they fairly represent the financial position and results of operations.

In this particular case, the Auditor General's judgment about the facts or about the circumstances or about the accounting treatment chosen is different from the government's. In effect, in terms of the way the accountability process works, Members of Parliament are advised by the Auditor General that they should in fact examine that particular item in the financial statement perhaps with greater care because he does not think that matter is accounted for as well as it might be.

In that sense, I think Parliament's need for information is served. You are alerted to the fact that there is a difference of view and members are in a position to make their own judgment about whether they agree, in effect, with the government's stated accounting policies and manner of accounting or whether they accept the Auditor General's argument, in which case that may influence the way they make decisions about the financial results of the country.

In terms of the private sector and public sector comparison, as I said a little earlier, the nature of the transaction between the Government of Canada and one of these countries which is having difficulty repaying its loans is a different relationship, I think, than exists between the private sector organization, the Canadian commercial corporation and one of these countries. The government is not entering into the loan solely for commercial reasons—or at least where it is entering into a loan of a commercial type, it is taking into account its overall relationship with the country involved as well.

The history of repayment of these loans has been good. The government is in constant communication, not only with the debtor countries, but with other countries to whom similar debts are owed by these debtor countries. Through its monitoring of the situation, the strength of the economy of those countries, their stated intention to repay, etc., the government formed a judgment about the collectability of the loan. There is no question that

Si je regarde la liste, il y a beaucoup d'organismes du gouvernement, de sociétés de la Couronne etc. qui mènent actuellement leurs activités en position déficitaire alors qu'elles n'y sont pas autorisées. Cela me préoccupe vraiment en tant que membre du Comité et en tant que Canadien.

**M. Rayner:** Madame la présidente, pour répondre à la première partie de la question de M. Roman, je tiens à souligner que les états financiers que vous avez devant les yeux sont ceux du gouvernement. Les principes de comptabilité sont déterminés par le gouvernement en vertu de la Loi sur l'administration financière. C'est la responsabilité du gouvernement. Le rôle du vérificateur est de se pencher sur ces états financiers et de juger s'ils représentent fidèlement la position financière et les résultats de ses opérations.

Dans ce cas en particulier, l'opinion du vérificateur général sur les faits ou sur la façon de les présenter du point de vue comptable est différent de celui du gouvernement. En fait, si l'on se reporte au processus d'imputabilité, le vérificateur général informe les députés qu'ils doivent étudier de plus près cet aspect de l'état financier parce que d'après lui la méthode de comptabilité appropriée n'a pas été utilisée.

En ce sens, le Parlement est aussi informé qu'il devrait l'être. Vous êtes avertis du fait qu'il y a divergence d'opinion et vous êtes en mesure de décider par vous-mêmes si vous êtes d'accord avec les politiques de comptabilité du gouvernement ou si vous acceptez l'argument du vérificateur général, ce qui pourrait avoir une influence sur votre étude des états financiers du pays.

Pour ce qui est de la comparaison entre le secteur privé et le secteur public, comme je l'ai déjà dit, la nature de la transaction entre le gouvernement du Canada et l'un de ces pays ayant des difficultés à rembourser ses emprunts est une relation bien différente de celle qui existe entre une entreprise commerciale du secteur privé et un de ces pays. Le gouvernement ne consent pas ce prêt pour des raisons purement commerciales—ou du moins lorsqu'il consent un prêt commercial, il tient compte de ses relations avec le pays en question dans leur ensemble.

Dans le passé, ces prêts ont toujours été remboursés. Le gouvernement est en communication constante non seulement avec les pays débiteurs, mais avec d'autres pays ayant consenti des prêts semblables à ces pays. Le gouvernement a jugé que ce prêt était recouvrable après avoir vérifié la situation, la force de l'économie de ces pays, leur intention de rembourser etc. Il est certain que ces pays débiteurs ont toujours honoré leurs dettes envers

## [Text]

historically these debtor countries have honoured their commitments to other sovereign governments as a higher priority than their commitments to commercial and business enterprises.

So I think there is a difference between the business relationships, if you will, that the government has with those countries and those that some of the commercial organizations have. That is reflected in the accounting treatment.

**Mr. Roman:** With respect to sovereign loans, how many are outstanding beyond a 5-year period, or are 5 years overdue, 10 years overdue, or 20 years overdue? It is no different when you look at... a simplistic way of looking at it is your 30-day overdue, or 90-day overdue, or 120-day overdue. Where do we sit with loans that are 5 years overdue, or 20 years overdue?

I do not think you have written off any one of the sovereign loans. I think that is the reason for the question. In other words, all sovereign loans are basically collectable. That is the conclusion that I am drawing from your comments. How many are more than 10 years overdue?

**Mr. Rayner:** Madam Chair, I refer the question to Mr. Hodgins. Do you have that data?

**Mr. John Hodgins** (Director, Public Accounts Directorate, Policy Development Branch, Office of the Comptroller General of Canada): Madam Chair, Mr. Roman, annually tabled in Parliament are the financial statements of the Canadian Wheat Board. We are talking here of the loans of the Canadian Wheat Board included in their financial statements. The most recent report was tabled fairly recently. A copy of the previous year's annual report of the Canadian Wheat Board is also included in volume III of the Public Accounts of Canada.

Included in the financial statements of the Wheat Board is a fairly detailed analysis of these various loans, including how long overdue they are, the various discussions that have been going on through the international organization that looks at these loans. A fairly detailed description of the loans is provided in the Wheat Board's financial statements.

• 1110

**Mr. Roman:** So that is most or all of the sovereign loans in the financial statements of the Wheat Board. That accounts for all the so-called sovereign loans. Are there any other documents I could look at, besides that?

**Mr. Hodgins:** Mr. Roman, it is very important to make the distinction that this reservation of the Auditor General deals with the Canadian Wheat Board, so I have referred you simply to those loans. We do, as a government, make direct loans to other sovereign nations that are included in the Public Accounts. I could refer you to section 8 of volume I of the Public Accounts, in which we describe our loans to other national governments.

**Mr. Hovdebo:** Madam Chair, could I just make a supplementary? The difference between direct loans to

## [Translation]

d'autres gouvernements souverains et leur ont accordé la priorité sur leurs engagements envers des entreprises commerciales.

Il y a donc une différence entre les relations que le gouvernement entretient avec ces pays et celles que peuvent avoir des entreprises commerciales. On en tient compte dans la façon de traiter ces prêts du point de vue comptable.

**M. Roman:** Combien de ces prêts à des États souverains sont en souffrance depuis plus de cinq ans, 10 ans ou 20 ans? Au fond, ce n'est pas si différent de la pratique commerciale, qui reconnaît des retards de 30 jours, 90 jours ou 120 jours.

Je ne crois pas que vous ayez radié aucun de ces prêts. C'est la raison pour laquelle je vous pose la question. Autrement dit, tous ces prêts à des États souverains sont finalement recouvrables. C'est la conclusion que je tire de vos observations. Combien de ces créances sont en souffrance depuis plus de 10 ans?

**M. Rayner:** Madame la présidente, je renvoie la question à M. Hodgins. Avez-vous des données là-dessus?

**M. John Hodgins** (directeur, Direction générale des comptes, Direction de l'élaboration des politiques, Bureau du contrôleur général du Canada): Madame la présidente, monsieur Roman, la Commission canadienne du blé dépose annuellement devant le Parlement ses états financiers. Nous parlons ici de prêts figurant dans ses états financiers. Son dernier rapport a été déposé récemment. Une copie du rapport annuel de l'année précédente de la Commission canadienne du blé figure aussi dans le volume III des Comptes publics du Canada.

Les états financiers de la Commission comprennent une analyse détaillée de ces différents prêts, y compris depuis quand ils sont en souffrance, et des discussions qui ont eu lieu au sein de l'organisation internationale qui se penche sur ces prêts. Les états financiers de la Commission canadienne du blé présentent une description détaillée de ses prêts.

**M. Roman:** Par conséquent, tous ces prêts à des États souverains se retrouvent dans les états financiers de la Commission canadienne du blé. Y a-t-il d'autres documents que je pourrais consulter en plus?

**M. Hodgins:** Monsieur Roman, il est très important de signaler que cette réserve du vérificateur général ne porte que sur la Commission canadienne du blé, j'ai donc seulement parlé de ces prêts. Le gouvernement consent aussi des prêts directement à d'autres pays souverains qui paraissent dans les Comptes publics. Reportez-vous au chapitre 8 du volume I des Comptes publics où nous décrivons de tels prêts.

**M. Hovdebo:** Madame la présidente, pourrais-je poser une question supplémentaire? La différence entre ces prêts



## [Texte]

sovereign countries. . . Let us take the Wheat Board as an example. If this were a loan to a country, the loan would have been made to the country and it would have paid the Wheat Board. Instead of that, in this particular situation the wheat is sold and the Wheat Board borrows from the bank.

**Mr. Rayner:** Essentially, the sovereign loans that are in question with the Wheat Board represent the credit sales by the Wheat Board for Canadian wheat to the countries involved. While that money is outstanding in terms of not having been repaid to the Wheat Board, the farmer requires the money. So the Wheat Board in effect borrows money from financial institutions in Canada and pays the farmers. What the government then does, because the Wheat Board is its agent, is it reflects in its summary financial statements the outstanding borrowings of the Wheat Board from the financial institutions. But it also reflects on its financial statements an account receivable from the Wheat Board for that same amount of money. The issue becomes one of whether or not that account receivable from the Wheat Board is fairly valued if indeed it appears the sovereign nations will not repay the Wheat Board. The government's view is they will repay the Wheat Board, so there is no need for valuation. The Auditor General differs with that.

**Mr. Hovdebo:** One more question for the Auditor General. What criteria did you use to establish the \$9 million? For instance, I know the total comes to \$5.2 billion in Poland itself. One country, I think the highest country, has \$1.4 billion. What do you use as the criteria to come to that \$9 million—5 years, 10 years?

**Mr. Dye:** In this case we did not suggest that there be a provision for the principal sum. In this case we are talking about \$900 million worth of unpaid interest, which arises from approximately \$2 billion worth of wheat sales between 1978 and 1983—about five years of sales. There is the interest building up on this of approximately \$900 million.

**Mr. Hovdebo:** Up to the current year?

**Mr. Dye:** Yes. We are only in this discussion discussing the interest that remains unpaid. Perhaps the principal sum is also at risk. But our reservation at this time is to bring to your attention only our concerns about the unpaid interest.

**Mr. Hovdebo:** So the fact that the Paris Club and Canada renegotiated their payment structure as far as Poland is concerned just last week would not have made any difference to your amount.

**Mr. Dye:** It might have. I am going to have to ask Mr. Thompson, because I think there is some implication.

**Mr. Thompson:** I am not familiar, Mr. Hovdebo, with what happened last week. But what has happened with this type of transaction and with the Wheat Board in the past, from our investigation, has been that amounts have been renegotiated and then the renegotiated amounts have not been met, as to either principal or interest. There has

## [Traduction]

directs à des pays étrangers. . . Prenons la Commission canadienne du blé comme exemple. S'il s'agissait d'un prêt à un pays, le prêt aurait été consenti à ce pays qui aurait ensuite payé la Commission. Toutefois, dans ce cas-ci, le blé a été vendu et la Commission canadienne du blé a emprunté à la banque.

**M. Rayner:** En substance, les prêts se rapportant à la Commission canadienne du blé représentent des ventes à crédit de blé canadien aux pays en cause. Bien que ces créances soient en souffrance parce que l'argent n'a pas encore été versé à la Commission, l'agriculteur a besoin de son argent. C'est pourquoi la Commission canadienne du blé emprunte de l'argent aux banques au Canada et paie les agriculteurs. Par la suite, étant donné que la Commission canadienne du blé est un agent du gouvernement, celui-ci inscrit dans ses états financiers les emprunts contractés par la Commission canadienne du blé auprès des institutions financières. Toutefois, il inscrit aussi les comptes recevables de la Commission canadienne du blé pour le même montant. On se demande donc si ces comptes recevables sont évalués à leur juste valeur si jamais ces pays ne remboursent pas la Commission canadienne du blé. Le gouvernement est d'avis qu'ils le feront, et qu'il n'est donc pas nécessaire de les évaluer. Le vérificateur général est d'un autre avis.

**M. Hovdebo:** Une dernière question pour le vérificateur général. Quels critères avez-vous utilisés pour établir le montant de neuf millions de dollars? Par exemple, je sais que le total atteint 5,2 milliards en Pologne. Le montant le plus élevé pour un seul pays est 1,4 milliard. Quels critères utilisez-vous pour arriver à neuf millions de dollars—cinq ans ou dix ans?

**M. Dye:** Dans ce cas-ci, nous n'avons pas dit qu'il fallait établir une provision pour le principal. Il s'agit ici de 900 millions d'intérêt non versé, découlant de ventes de blé de l'ordre de deux milliards de dollars entre 1978 et 1983—environ cinq ans. L'intérêt s'accumulant sur ce montant atteint environ 900 millions de dollars.

**M. Hovdebo:** Jusqu'à l'année en cours?

**M. Dye:** Oui. Nous discutons seulement ainsi des intérêts non payés. Le principal est peut-être aussi en danger. Mais pour l'instant notre réserve ne porte que sur les intérêts non payés.

**M. Hovdebo:** Donc, même si le Club de Paris et le Canada ont renégocié la structure de remboursement de la dette de la Pologne la semaine dernière, cela n'aurait pas changé votre montant.

**M. Dye:** Peut-être. Je vais demander à M. Thompson, parce que je crois que cela aurait une influence.

**M. Thompson:** J'ignore ce qui s'est produit la semaine dernière, monsieur Hovdebo. Mais d'après nos recherches, lorsque ce genre de prêts de la Commission canadienne du blé ont été renégociés dans le passé, ils n'ont jamais été remboursés, que ce soit le principal ou l'intérêt. Cela dure depuis quelques années. Par conséquent, la renégociation



[Text]

been a bit of a history of this back over the past few years. So renegotiation, in our judgment, is really no guarantee that the amount that was considered doubtful is suddenly, when renegotiated, considered good.

[Translation]

du prêt ne garantit pas du tout que cette créance jugée douteuse se transformera soudainement en créance certaine.

• 1115

**Mr. Hovdebo:** But that still does not explain the basis under which you make it.

**Mr. Dye:** The basis was accrued interest, Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Yes, but the thing is if the \$900 million of accrued interest were renegotiated and became part of the loan, then it would disappear.

**Mr. Rayner:** Well, Mr. Hovdebo, that indeed has happened. The renegotiation of these loans involves recognizing what the interest outstanding is at a point in time and building it into a future payment schedule so that the government in fact has a firm commitment on the part of the sovereign nation to pay that interest as well as principal amounts.

**Mr. Hovdebo:** If they capitalized on a yearly basis your reservation would disappear. No?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I do not think it would disappear. I think we have to look at the nature here. We have a non-performing loan. Every time the debtor country does not pay, the Canadian Wheat Board goes out and borrows some more money and the Government of Canada guarantees the ultimate payment of that and yes, it is a nicety that some documentation is created long after the fact, I believe, to recognize the debt, but we have unpaid loans there which remain in default a long time.

I think it is unrealistic of any government to not recognize that here is what I think is really a cost of governing this country at this time. It should be recognized in the Public Accounts so that you as a parliamentarian can get a handle on what the costs of loans are and what the deficit is of this country.

Mr. Roman asked a question earlier about are there other sovereign loans. There are on the balance sheet of Canada. On the statement of assets and liabilities, there is national government, including developing countries, of about more than \$4 billion and international organizations of another \$4 billion or so and I think you will find some in the Export Development Corporation, as well as in the Canadian Wheat Board.

**Mr. Roman:** But getting back, because when you look at some of the loans like the Canadian Wheat Board, the CIBC and others, you have to consider them pretty well commercial types of transactions and I have to agree with what the Auditor General is basically saying, that if they are considered to be commercial type transactions, then they should be dealt with very similarly to the way you would have to deal with them in the private sector. I

**M. Hovdebo:** Mais cela n'explique toujours pas ce que vous prenez pour assiette.

**M. Dye:** L'assiette, ce sont les intérêts courus, monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Oui, mais si ces 900 millions de dollars d'intérêts courus étaient l'objet d'une nouvelle négociation et devenaient partie du prêt, ils disparaîtraient.

**M. Rayner:** C'est effectivement ce qui s'est produit, monsieur Hovdebo. En procédant à une nouvelle négociation de ces prêts, il faut établir ce que sont, à un certain moment, les intérêts non payés et les intégrer à un rééchelonnement de la dette afin que le gouvernement reçoive une promesse ferme, de la part de la nation souveraine, de payer ces intérêts ainsi que le principal.

**M. Hovdebo:** Si on actualisait la dette chaque année, votre réserve n'aurait plus de fondement, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Je n'en crois rien, madame la présidente. Nous devons faire preuve de réalisme dans ce cas: C'est un prêt non productif. Chaque fois qu'un pays débiteur manque à ses engagements, la Commission canadienne du blé doit contracter un emprunt dont le gouvernement du Canada se porte garant. Certes, nous aurons des documents, beaucoup plus tard, qui attesteront qu'il y a un paiement en souffrance, mais il n'en reste pas moins que nous avons, pendant longtemps, des prêts qui ne rapportent rien.

C'est manquer de réalisme, de la part de tout gouvernement quel qu'il soit, de ne pas reconnaître que ce genre de dette grève le budget de ce pays. Il faudrait que le Comité des comptes publics le reconnaisse, afin qu'en tant que députés vous sachiez combien nous coûtent les prêts et de quoi est constitué le déficit de ce pays.

Mr. Roman me demandait tout à l'heure s'il y avait d'autres prêts à des États souverains. Il y en a au bilan du Canada. À l'état de l'actif et du passif, il y a plus de quatre milliards de dollars pour les gouvernements étrangers, y compris de pays en voie de développement, environ quatre milliards de dollars pour les organisations internationales; vous trouverez également des prêts consentis par la Société pour l'expansion des exportations, ainsi que par la Commission canadienne du blé.

**M. Roman:** Mais revenons un peu en arrière: lorsque vous examinez certains des prêts comme ceux de la Commission canadienne du blé, de la SADC et d'autres, il faut considérer qu'il s'agit de transactions d'ordre plutôt commercial; or je suis d'accord avec ce que dit le vérificateur général, à savoir que si ce sont effectivement des transactions commerciales, il conviendrait de les traiter exactement comme dans le secteur privé. J'ai peine

## [Texte]

cannot see how you cannot agree with that or the government not agree with that.

**Mr. Rayner:** Well, we are opening up a big subject, Mr. Roman. I think it is very important to recognize that in the private sector, what one is trying to do is match a stream of revenues with a stream of expenditures to arrive at a net profit for a period. That obviously is not a consideration in the government. We are not in the business of making profit and anticipating losses in quite the same way that it needs to be done and is done indeed in the private sector.

I emphasize again that although these are commercial transactions, these sovereign loans, these are not soft loans; these are moneys owed for wheat provided. The difference I guess is that you might say, I suppose, that the government as a government has more leverage in collection of loans than a smaller private sector institution without the same kind of international relationships has, and the government's view is that it will collect the loans.

The government is I think concerned about confusing people by writing off loans that are subsequently likely to be collected. This is not a game the government is playing. The government does believe the loans will be repaid, thinks that if one has an accounting adjustment in one period just in case they are not repaid and then subsequently they are repaid and one swings the deficit or improves the deficit position in a subsequent year, that you in fact create perhaps more confusion than is desirable.

So in this situation, it really boils down to the hard issue of collectability and is based on government experience and government's bargaining in good faith with other countries. I would emphasize, although I am not a personal participant in those negotiations, that we are talking about business negotiations across a table, bilateral negotiations with the countries. Obviously questions are asked of the countries as to why they think they are in a position now to meet repayment schedules, etc. It is not just sort of a piece of paper after the fact, as was alluded to earlier. It is the result of hard negotiation between sovereign governments. As long as the government is of the opinion that the country in question has the ability to repay the loan, and strikes an agreement to that effect, it believes it should not write them off in its own accounts. It really boils down to that fundamental disagreement that exists.

• 1120

I think if the government became aware that a particular country was going to have to repudiate the loans, as soon as the government was aware of that planned repudiation, or declared repudiation, the government would then take appropriate action in its accounts. The people of the country would understand that there is a situation where the loan arrangement simply did not work. It was not necessarily because there was bad business between the two governments, but

## [Traduction]

à comprendre comment on pourrait, ou le gouvernement pourrait, ne pas être d'accord avec cela.

**M. Rayner:** Nous nous attaquons ici à un sujet de taille, monsieur Roman. Il me paraît important de reconnaître que dans le secteur privé, on s'efforce de régler les dépenses sur les recettes de telle sorte qu'il y ait un bénéfice net sur une certaine période. Ce n'est pas ainsi que fonctionne un gouvernement, qui n'entend pas faire des bénéfices et prévoit des pertes de la même façon que cela se fait dans le secteur privé.

Je voudrais donc de nouveau souligner que bien qu'il s'agisse de transactions commerciales, il ne s'agit pas, dans le cas de ces prêts, de conditions de faveur; c'est de l'argent qui est dû pour du blé qui a été livré. La différence, j'imagine, c'est que le gouvernement est mieux placé pour recouvrer cet argent qu'une petite entreprise du secteur privé qui n'a pas le même genre de relations internationales, que le gouvernement considère donc qu'il recouvrera ces créances.

Le gouvernement craint, je crois, de semer la confusion en passant aux profits et pertes une somme qui peut être recouvrée. Ce n'est pas un jeu que joue le gouvernement, car il pense effectivement que ces prêts seront remboursés. Le gouvernement pense que si on procède à un jeu d'écritures pendant une certaine période, en prévoyant le cas où ces prêts ne seraient pas remboursés ou risquent, s'ils le sont, et si on améliore ainsi le déficit l'année suivante, de créer peut-être plus de confusion qu'il n'est souhaitable.

La question se ramène donc, dans ce cas, au fait de savoir si ces sommes seront ou non remboursées et l'on se base sur l'expérience du gouvernement ainsi que sur les marchandages faits de bonne foi avec d'autres pays. Bien que je ne participe pas personnellement à ces négociations, je voudrais souligner que nous parlons ici de négociations commerciales, bilatérales avec d'autres pays. Nous leur demandons, bien entendu, pourquoi ils pensent être maintenant en mesure de respecter un nouvel échéancier de paiements, etc. Il ne s'agit pas simplement de signer, à posteriori, un document d'engagement, comme on le disait tout à l'heure, mais c'est le fruit de négociations acharnées entre gouvernements souverains. Tant que le gouvernement considère que le pays en question est en mesure d'honorer ses dettes et conclut une entente à cet effet, il considère qu'il ne devrait pas les passer aux profits et pertes. C'est ainsi que l'on peut résumer cette mésentente fondamentale.

Si le gouvernement devait être amené à penser qu'un pays allait devoir répudier ses bêtes, il devrait, sitôt qu'il connaîtrait cette répudiation, de fait ou en intention, prendre les mesures qui s'imposent pour ses comptes. Les citoyens comprendraient que c'est une situation où les engagements n'ont pu être honorés, non nécessairement en raison de fautes commises par l'un ou l'autre des gouvernements, mais parce qu'un pays avait dû faire face à des difficultés économiques imprévues et s'était trop

[Text]

because a country had more severe economic difficulties and had got itself in over its head—that sort of thing. At the moment that is not the opinion of the experts who conducts these negotiations. They feel that the repayment schedules that have been developed are reasonable.

I think it is also important to note, Mr. Roman, that there are repayments being made. There are occasions where the repayments fall a bit behind schedule, etc., but in some of the cases of the most problematic countries, there are significant amounts of money being repaid. So it is not as though these are dead loans and it is just a constant stream of renegotiations. Cash is moving across the borders.

**Mr. Roman:** I think the line of questioning was because of the differential between your position and the Auditor General's position. At this point in time there is confusion as far as I am concerned. Mr. Dye is of one opinion, you are of another opinion. If he is going to continue to pass on a comment, with respect to the Public Accounts of Canada, as they relate to this particular point, he is going to have to repeat basically the same statements that he has repeated in his comments on this one.

You are probably still going to take the same position. Is there going to be a meeting of the minds with respect to the problem of the sovereign loans? I am not sure whether Mr. Dye is agreeing or disagreeing with you at this point in time. What happens in the future should there. . . ?

**Mr. Rayner:** Mr. Roman, I think there are probably two ways in which agreement will be reached. One is that as time passes and sovereign nations continue to renegotiate and meet the payment terms of their renegotiated loan agreements, the Auditor General will form the view that the loans are now reasonably—in fact, the accounts receivable in this case—valued on the financial statements of the government.

One certainly hopes this does not happen, but theoretically a sovereign nation could signal that it intends to repudiate a loan, in which case the government would write that loan off and the Auditor General would in effect have nothing to say, because in fact the write-off transaction has occurred. But that seems to be the range of possibilities.

**Mr. Hovdebo:** I just want to get into this for a minute. The Auditor General tells us that the \$9 million that has accumulated is of interest only. Is it possible that as far as the Public Accounts of Canada are concerned, recognition could be made of that. What would be the effect of interest only? It means it is not a repudiation; it is just a recognition that they are just getting behind.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, Mr. Hovdebo, the \$900 million in interest is money that the government does expect to collect from the countries. It has become part of a loan. So the government is of the view that it should not in fact write that off. As I said earlier, if it writes it off in one period and collects it in a later period, you have a distortion in both years. The true financial picture of the

[Translation]

endetté. À l'heure actuelle, telle n'est pas l'opinion des spécialistes qui mènent ces négociations et qui considèrent que le rééchelonnement des dettes est réaliste.

Il importe également de noter, monsieur Roman, que des remboursements ont eu lieu. Il arrive qu'ils se fassent un peu attendre, mais il est arrivé, dans le cas des pays les plus endettés, que des sommes considérables aient été remboursées. Il ne s'agit donc pas de dettes irrécouvrables, mais il y a toujours des négociations en cours. Nous recevons des paiements d'autres pays.

**M. Roman:** Je vais vous poser ces questions en raison de l'écart entre votre position et celle du Vérificateur général. M. Dye semble être d'un avis, vous d'un autre et entre vous deux je n'y vois pas très clair. S'il continue à faire des commentaires sur la situation des Comptes publics du Canada en ce qui concerne cette rubrique, il répétera sans doute ce qu'il a dit tout à l'heure, à propos de l'autre rubrique.

Vous-même adopterez sans doute la même position. Est-ce que vous allez parvenir à une unanimité de vues sur cette question des prêts aux États souverains? Je ne sais pas au juste si M. Dye est ou non d'accord avec vous. Qu'arrivera-t-il à l'avenir si. . .

**M. Rayner:** Monsieur Roman, il y a probablement deux moyens de nous réconcilier sur ce point: d'une part, si les nations souveraines continuent à renégocier les paiements et respectent leurs échéances, le Vérificateur général considérera que les prêts des comptes clients sont actuellement évalués correctement dans les états financiers du gouvernement.

Il se peut, en théorie, qu'une nation souveraine fasse savoir qu'elle ne peut honorer ses dettes—il faut espérer que ceci ne se produira pas—auquel cas le gouvernement passe cette dette aux profits et pertes et le Vérificateur général n'aurait rien à dire, parce que la transaction de radiation a effectivement eu lieu. C'est là ce qui peut arriver.

**M. Hovdebo:** Je voudrais continuer là-dessus pendant quelques minutes. Le Vérificateur général nous dit que les 9 millions de dollars courus ne représentent que l'intérêt. Serait-il possible de reconnaître cela, en ce qui concerne les Comptes publics du Canada? Quel serait l'effet de ces intérêts? Ce n'est donc pas une répudiation de dettes, mais simplement des intérêts en souffrance.

**M. Rayner:** Madame la présidente, monsieur Hovdebo, les 900 millions de dollars d'intérêts représentent de l'argent que le gouvernement compte recevoir de ces pays, qui sont devenus partie intégrante du prêt, et le gouvernement considère donc qu'il ne devrait pas les radier. Comme je le disais tout à l'heure, si vous radiez cette somme pendant une période et la percevez par la



[Texte]

country is confused and distorted in both those years, or in the first year and in subsequent years.

**Mr. Roman:** I am going to ask another question. It is on page 6 and it deals with Petro-Canada—more specifically, where you indicate that the current deficit of Petro-Canada reflects changes in the oil price, etc., that the government has carefully reviewed the situation. You do not believe a provision for valuation is necessary at this point in time. I would like to ask you why not, because moneys advanced to Petro-Canada in the past, for whatever reasons, were I assume also done in good faith. Since the Auditor General has raised the specific question that maybe a revaluation of the Crown's assets within Petro-Canada should be reviewed, you have sort of again disagreed with the observations of the Auditor General. I would like to have just a little more background as to why you are disagreeing with that.

• 1125

**Mr. Rayner:** As we indicated in the opening statement, just as a preamble to my response, the process of accounting is one that involves a very accurate recording of finite transactions but at a stage in time a set of judgments have to be applied to those transactions to determine what a fair presentation is. In the case of the government's investment in Petro-Canada, the question is if that investment, as it appears on the statement of assets and liabilities, is a fair reflection of the value the government holds in that corporation.

The government's view, having considered that question, recognizing the earnings difficulties of the corporation due to suddenly lower oil prices, is that the projections of the oil market are such that the corporation's ability to earn profits in the future is not permanently impaired, that indeed the corporation will over time return strong earnings, and that the government's investment is a safe investment at the present value.

So it becomes essentially a difference in judgment between those who are looking at the accounting matter on the government's side and those who are looking at it on the Auditor General's side. Indeed, the corporation, for example, in the year 1986 had earnings of \$123 million after tax, reducing its deficit to \$450 million. So the trend seems to be in the right direction. Again, the government would be concerned about reflecting apparently artificial adjustments to the expenditures of the government when the trend seems to be in the right way.

It is a bit like the sovereign loans issue. The government's view of the value of that particular investment differs from that of the Auditor General. I think the Auditor General, having reached a contrary view, feels that it is important for Parliament to be aware of it so indeed parliamentarians can take that into account as they look at the statement of assets and liabilities and realize that there is a potential problem there. He feels

[Traduction]

suite, c'est une irrégularité dans les comptes de l'une et de l'autre année. Les comptes de chacune de ces deux années ne reflètent donc pas la réalité, ce qui crée de la confusion.

**Mr. Roman:** Je vais vous poser une autre question qui se rapporte à ce que vous dites, aux pages 6 et 7, de Petro-Canada, à savoir que son déficit actuel est le résultat de la récente variation du prix du pétrole et que le gouvernement a soigneusement examiné la situation. Vous ne jugez pas nécessaire, à l'heure actuelle, la constitution d'une provision pour dépréciation. Je voudrais vous demander ce qui vous permet d'affirmer cela, car les sommes octroyées à Petro-Canada, pour quelque raison que ce soit, l'étaient également de bonne foi, je présume. Puisque le vérificateur général a soulevé cette question, à savoir la nécessité d'une réévaluation des avoirs de la Couronne dans la société Petro-Canada, vous semblez de nouveau en porte-à-faux avec le vérificateur général. J'aimerais que vous m'expliquiez la raison pour laquelle vous n'êtes pas d'accord avec lui sur ce point.

**Mr. Rayner:** Comme nous le disons dans la déclaration préliminaire, et en introduction à ma réponse, la comptabilité consiste à noter avec grande précision des transactions précises, mais il arrive un moment où il faut porter un jugement de valeur sur ces transactions pour décider de la façon de les présenter. Dans le cas de l'investissement du gouvernement dans Petro-Canada, il faut décider si cet investissement tel qu'il figure à l'état de l'actif et du passif, reflète fidèlement la valeur de l'investissement du gouvernement dans cette société.

Le gouvernement, après examen de cette question, compte tenu des difficultés de trésorerie de cette société eu égard à la baisse du prix du pétrole, considère que les prévisions des prix du marché pétrolier lui permettent d'espérer que la société pourra réaliser des bénéfices à l'avenir, qu'à la longue elle fera sûrement des gains, et que l'investissement du gouvernement est solide à sa valeur actuelle.

Il s'agit donc, pour l'essentiel, d'une différence de jugement entre ceux du gouvernement qui examinent la comptabilité nationale et ceux qui l'examinent pour le Vérificateur général. C'est ainsi qu'en 1986, Petro-Canada a réalisé des bénéfices de 123 millions de dollars après impôt, qui ramena ainsi son déficit à 450 millions de dollars. Les choses vont donc dans la bonne direction et il serait donc regrettable, pour le gouvernement, de faire apparaître dans les dépenses du gouvernement ces ajustements artificiels dans le cas d'un redressement comme celui-ci.

La situation s'apparente à celle des prêts aux États souverains, pour lesquels le gouvernement voit les choses sous un autre angle que celui du vérificateur général. Ce dernier, ne partageant pas l'opinion du gouvernement, considère qu'il est important de faire connaître la sienne au Parlement, afin que les députés puissent en tenir compte au moment de l'examen de l'état de l'actif et du passif de la société qui se révèle un problème en



[Text]

that it is significant enough that it should be drawn to your attention. The government takes the view that the amount it is showing on the statement of assets and liabilities for its investment in Petro-Canada is a fair statement of the value of that investment.

**Mr. Roman:** But that is the point: government takes the view. From a good accounting point of view, if I can simplify things, I guess the practice is being applied in the private sector again vis-à-vis the way the government is maybe viewing the situation with respect to Petro-Canada. It is again the same concern being raised by the Auditor General with respect to, let us say, the value of Petro-Canada. It would be very nice to be able just to go out at any time in the private sector and say the trends are changing, so do not worry about anything; okay, Mr. Banker, you will be looked after in due course. But I do not think that is what the Auditor General is saying here.

**Mr. Rayner:** It is important to make the point that the Petro-Canada financial statements are published, are available, that the public have the opportunity to review the progress of that corporation. The government is not withholding any information here at all; the government is simply saying with respect to that investment it has on its balance sheet that it considers that still to be a fair valuation of its investment in Petro-Canada.

**Mr. Roman:** The Auditor General wanted to comment further.

**Mr. Dye:** I have not been criticizing the value of Canada's investment in Petro-Canada. I think this line of dialogue is suggesting that we had a reservation with respect to the \$4.3 billion or so that Canada has invested in Petro-Canada. That was not our point at all. Last year, when Petro-Canada lost something in the order of \$800 million, we brought to your attention that had the government consolidated their financial statements you would have had that hit of \$800 million come through in the financial statements of the country if the entity included the Crown corporations.

• 1130

We also I think brought to your attention the concerns we had about the big loss over in the Canada Deposit Insurance Corporation where they were getting hit with the trust company losses and the bank pay outs and bail outs, and we want you to be aware that here are big losses being sustained in Crown corporations and those are not being shown in the financial statements.

So it is a question of losses in the corporations not being reflected in the accounts of Canada, not necessarily the investment by Canada in those corporations. We will continue to monitor the investments and should there be impairment of value and the government does not recognize it, we would bring that to your attention.

[Translation]

puissance. La question lui paraît suffisamment importante pour attirer votre attention là-dessus. Le gouvernement considère que la somme indiquée au bilan pour son investissement dans Petro-Canada reflète fidèlement la valeur de cet investissement.

**Mr. Roman:** Mais c'est justement là la question, à savoir que le gouvernement considère ainsi la chose. En comptabilité, pour simplifier les choses, les choses ne se passent pas de la même façon dans le secteur privé qu'au gouvernement, si l'on en juge d'après la thèse officielle sur envisage la situation de Petro-Canada. Le vérificateur général soulève la même question, à savoir, par exemple, la valeur réelle de Petro-Canada. Ce serait bien agréable, si on pouvait, dans le secteur privé, dire à votre banquier, quand cela vous convient: ne vous en faites pas, la conjoncture change et vous serez payé quand le moment viendra. Mais je ne pense pas que c'est ce que dit ici le vérificateur général.

**Mr. Rayner:** Il convient de noter que le bilan de Petro-Canada est publié et que le public peut en prendre connaissance. Le gouvernement ne dissimule aucune information, il affirme simplement que son investissement tel qu'il figure au bilan correspond fidèlement à la valeur réelle de Petro-Canada.

**Mr. Roman:** Le vérificateur général voulait ajouter quelque chose.

**Mr. Dye:** Je n'ai pas critiqué la valeur de l'investissement du Canada dans Petro-Canada. Vous semblez dire que nous avons exprimé des réserves sur les 4,3 milliards de dollars que le Canada a investi dans Petro-Canada, mais ce n'est pas du tout cela. L'an dernier, lorsque Petro-Canada a perdu une somme de l'ordre de 800 millions de dollars, nous avons attiré votre attention sur le fait que si le gouvernement avait consolidé ses états financiers, ces 800 millions de dollars se seraient répercutés sur les états financiers du pays, si cet élément comportait les sociétés de la Couronne.

Nous avons également porté à votre attention nos préoccupations au sujet de la perte importante de la Société d'assurance-dépôts du Canada, durement touchée par les pertes des sociétés de fiducie et les paiements effectués pour sortir les banques d'affaire, et nous voulons que vous sachiez que les sociétés de la Couronne subissent des pertes importantes qui ne paraissent pas dans les états financiers.

Donc, il est question de pertes pour des sociétés qui ne sont pas inscrites dans les comptes du Canada, pas nécessairement des sommes investies par le Canada dans ces sociétés. Nous allons continuer à surveiller les investissements, et s'il y a affaiblissement de la valeur et que le gouvernement ne le reconnaisse pas, nous porterions cette question à votre attention.

[Texte]

**Mr. Roman:** I am glad that the Auditor General clarified that for me, Madam Chairman. I have no further questions at this time.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** You go ahead, if you wish.

**The Chairman:** Thank you. I have one or two questions about the Canada Deposit Insurance Corporation, which is referred to both by the Auditor General just now and in the Auditor General's report and also in the Comptroller General's opening statement.

The government has provided financing for the deficit as of March 31 by non-budgetary appropriations—in other words, the line of credit to the Consolidated Revenue Fund—and we have a bill before the House now which will increase that line of credit from \$1 billion to \$3 billion. I have concerns about this method of dealing with the deficit, because it does not separate present requirements and future contingencies from the issue of dealing with the past deficit.

I have another concern, which is that insurance is supposed to be a way of dealing with unforeseen eventualities, but some of the reasons for the CDIC deficit were government decisions, government policies and it would seem to me that when there is a cost to the treasury as a result of government policy, it should be met and accounted for in some way other than putting it into an insurance company or an insurance payment. Could I ask both Mr. Dye and Mr. Rayner for comments on those two issues? Mr. Dye.

**Mr. Dye:** Madam Chair, my recollection is that when the government of the day decided to provide coverage in excess of \$60,000 per depositor in a bank, the government provided funds for that purpose and flowed it through the Canada Deposit Insurance Corporation, so they became the agent to pay on behalf of the government for the excess over the \$60,000.

**The Chairman:** Yes. Excuse me, Mr. Dye, I am aware of that. What I am referring to is the earlier decision, at the time of the original March decision to bail out the Canadian Commercial Bank. The CDIC committed funds to that. In the case of the Hong Kong Bank, that take-over, CDIC funds were used. And there were two ailing trust companies in Alberta and there was a decision to use CDIC funds to come to their rescue.

In fact, in the bill which is now before the House we are seeing, I think, a proposed extension of this kind of policy—that CDIC will put in funds when there is a judgment call that help to an ailing financial institution may avoid a liquidation.

It seems to me that there are a lot of policy matters there that have been loaded onto an insurance fund. I have some difficulty with this, and I wonder if the reporting should not be separate.

[Traduction]

**M. Roman:** Je suis heureux que le vérificateur général m'ait expliqué cela, madame la présidente. Je n'ai pas d'autre question pour l'instant.

**La présidente:** Merci. Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Allez-y, si vous le désirez.

**La présidente:** Merci. J'ai une ou deux questions concernant la Société d'assurance-dépôts du Canada, dont vient de parler le vérificateur général et dont il est question dans le rapport du vérificateur général ainsi que dans l'exposé liminaire du contrôleur général.

Le gouvernement a fourni des fonds pour le déficit à compter du 31 mars au moyen de crédits non budgétaires—en d'autres mots, la ligne de crédit au fonds du revenu consolidé—et la Chambre est actuellement saisie d'un projet de loi visant à augmenter à trois milliards de dollars cette ligne de crédit qui s'élève actuellement à un milliard de dollars. Cette façon de s'attaquer au déficit m'inquiète, car elle ne fait pas de distinction entre les besoins actuels et les imprévus futurs et le problème du déficit passé.

Une autre chose me préoccupe. En effet, une assurance est supposé être un moyen de faire face aux imprévus, mais le déficit de la Société d'assurance-dépôts du Canada est en partie attribuable à des décisions du gouvernement, des politiques du gouvernement et il me semble que lorsqu'une politique gouvernementale se traduit par un coût pour le Trésor, ce coût devrait être comptabilisé autrement que dans un paiement d'assurance. Puis-je demander à M. Dye et à M. Rayner leurs commentaires sur ces deux questions? Monsieur Dye?

**M. Dye:** Madame la présidente, si j'ai bonne mémoire, lorsque le gouvernement au pouvoir a décidé de fournir une couverture de plus de 60,000\$ par déposant dans une banque, il a fourni des fonds à cet effet et les a transférés à la Société d'assurance-dépôts du Canada, de sorte que cette dernière est devenue l'agent qui payait au nom du gouvernement les sommes dépassant les 60,000\$.

**La présidente:** Oui. Excusez-moi, monsieur Dye, je sais cela. Je parle de la décision initiale, prise en mars, d'aider la Banque commerciale canadienne. La Société d'assurance-dépôts du Canada a engagé des fonds à cet effet. Dans le cas de la Banque de Hong Kong, une prise de contrôle, des fonds de la Société d'assurance-dépôts du Canada ont été utilisés. Dans le cas des deux sociétés de fiducie qui se trouvaient en difficulté en Alberta, on a décidé d'utiliser des fonds de la Société d'assurance-dépôts du Canada pour leur venir en aide.

En fait, le projet de loi qui est actuellement devant la Chambre propose de prolonger ce genre de politique—que la Société d'assurance-dépôts du Canada fournisse des fonds lorsque l'on juge que l'on peut éviter la liquidation d'une institution financière si on lui vient en aide.

Il me semble que le fonds d'assurance a écopé de beaucoup de problèmes de politique. Cela m'inspire certaines réserves, et je me demande s'il ne faudrait pas en faire rapport séparément.

[Text]

**Mr. Dye:** I am not going to venture into the area of policy, but I think your recollection is correct. The government has used the Canada Deposit Insurance Corporation to provide bail-out funds for the prairie trust companies, the Bank of B.C. through the Hong Kong Shanghai Corporation; that was \$200 million. The other was over \$200 million in January 1987 for the trust company on the Prairies.

[Translation]

**M. Dye:** Je ne vais pas m'aventurer dans le domaine des politiques, mais je pense que votre mémoire est bonne. Le gouvernement a utilisé la Société d'assurance-dépôts du Canada pour fournir des fonds afin de venir en aide aux sociétés de fiducie des Prairies, et à la Banque de Colombie-Britannique par l'intermédiaire de la *Hong Kong Shanghai Corporation*; cette dernière somme s'élevait à 200 millions de dollars. Pour ce qui est de la société de fiducie en janvier 1987, cette somme s'élevait à plus de 200 millions de dollars.

• 1135

The present arrangements with that bill that is up for your consideration provides for the continuation of charging—I think it is one-tenth of 1% premiums, which is up from one-thirtieth of 1%, which was enacted a year earlier and only for a one-year period. And this bill now continues that and provides for an increase, I believe, to one-sixth of 1%, and the borrowing limits move from \$1.5 billion up to \$3 billion.

You should take into account that the Canada Deposit Insurance Corporation also borrows from the banking community, in addition to borrowing from the Consolidated Revenue Fund, which is under \$1.5 billion, but not much. It is \$1.3 billion or \$1.4 billion now. There is another \$1 billion worth of borrowings there. So CDIC has interest costs to service a debt to its institutional lenders to the CDIC, plus the interest to be paid to the Government of Canada, to the Consolidated Revenue Fund.

**The Chairman:** Mr. Rayner.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, with regard to the policy question you ask, I really think that I am not the person to answer your question. I think it is a question that Mr. Hockin or Mr. Wilson would probably be much better qualified to deal with.

With respect to the comments that Mr. Dye has just made, it is indeed because of the government's desire, as expressed in the legislation currently before the House, to maintain premiums at the current level—that is, one-tenth of 1%—that the government is of a view that the accounting for CDIC at the present time and the financial statements are appropriate. The projections that we have and that we have examined in determining that accounting treatment indicate that CDIC will return over time to a position of solvency, if you will, or a stronger financial position.

I guess it was because of the unusual losses experienced over the last few years, both in the Ontario trust companies and in the western banks, that the government had to consider the requirement for the premium increase. The premium increase was calculated so as to in fact put the corporation back in a position where it could meet likely contingencies in the future.

**Mr. Dye:** Madam Chair, when the calculation was done a year ago at one-tenth of 1%, which is a threefold

Dans le projet de loi qui a été présenté à la Chambre, il est proposé de continuer de demander, je crois, des primes de 1/10 p. 100, plutôt que de 1/30 p. 100, ce qui avait été adopté un an plus tôt pour une période d'un an seulement. Le présent projet de loi vise donc à prolonger cette mesure, fait passer le taux à 1/6 p. 100, je pense, et porte la limite d'emprunt de 1.5 milliard de dollars à 3 milliards de dollars.

Vous devriez tenir compte du fait que la Société d'assurance-dépôts du Canada emprunte également de l'argent à la communauté bancaire, en plus d'en emprunter au Fonds du revenu consolidé, qui est de moins de 1.5 milliard de dollars, mais pas beaucoup moins. Je crois qu'il se chiffre actuellement à 1.3 milliard ou 1.4 milliard de dollars. Il y a donc là pour un autre milliard de dollars d'emprunts. Par conséquent, la Société d'assurance-dépôts du Canada doit payer les intérêts d'une dette aux institutions prêteuses, plus l'intérêt à payer au gouvernement du Canada, au Fonds du revenu consolidé.

**La présidente:** Monsieur Rayner.

**M. Rayner:** Madame la présidente, pour ce qui est de votre question au sujet des politiques, je crois que je ne suis réellement pas celui qui devrait répondre à votre question. À mon avis, M. Hockin ou M. Wilson seraient sans doute beaucoup plus qualifiés pour le faire.

Pour ce qui est des commentaires que M. Dye vient de faire, c'est en effet en raison de la volonté du gouvernement, telle qu'exprimée dans le projet de loi dont la Chambre est actuellement saisie, de maintenir les primes au niveau actuel, c'est-à-dire à un dixième p. 100, que le gouvernement estime convenables la comptabilité et les états financiers de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Les prévisions dont nous disposons et que nous avons étudiées lorsque nous avons établi ce traitement comptable indiquent que la Société d'assurance-dépôts redeviendra solvable ou, si vous voulez, améliorera sa situation financière.

C'est en raison des pertes inhabituelles subies au cours des quelques dernières années, dans des sociétés de fiducie ontariennes et dans des banques de l'Ouest, que le gouvernement a dû envisager une augmentation des primes. L'augmentation des primes a été calculée de façon à ce que la Société puisse à nouveau faire face aux imprévus à l'avenir.

**M. Dye:** Madame la présidente, il y a un an, lorsque le calcul a été effectué à un dixième p. 100, ce qui représente



[Texte]

increase in the premiums, it was the view expressed in their plan to have sufficient revenue over time come back into the corporation to cover these loans. In other words, the one-tenth of 1% would be sufficient if there were no further hits on the fund. Subsequent to that we have had a \$200 million bailout to the Bank of British Columbia, and \$275 million to the Northwest Trust, and \$100 million to the Columbia Trust. So the one-tenth of 1% was supposed to be appropriate at that time—we had serious discussions about it. Is this adequate?

I think our view was that we could accommodate it if we stretched our viewpoint. Now we have three more hits upon the fund. One-tenth of 1% then will have to be revisited as to an adequate rate. I think it is going to be a long time before CDIC is in a more balanced position.

**The Chairman:** And CDIC of course is benefiting from the over-heated market in Toronto for housing, because CDIC has received a much better price for some of those apartment buildings involved in Greymac then was anticipated.

On the other hand, I gather that the liquidation costs of the Canadian Commercial Bank and Northland are escalating. I do not know how carefully these risks are being assessed or reported. It is the reporting I am talking about, at least as much. . . more than the policy decisions.

**Mr. Dye:** Madam Chair, the financial statements at CDIC have been delayed this year, partly because I have been delaying my opinion on the accounts. I have now formed my opinion and I intend to sign those accounts today. Those statements will no doubt be tabled shortly in the House by the Minister responsible. Perhaps this committee would like to have those financial statements reviewed. They are extremely interesting from the perspective of Public Accounts.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, I guess the only assurance I can offer is that in the course of determining the proper accounting treatment in the Public Accounts we do enter into discussions with management of the CDIC and are aware of the approach they take to making projections. We discuss these also with the Department of Finance. I can only give you the assurance that great care is taken in attempting to forecast the future and to determine what the future holds for an organization in the business that CDIC is in. Every attempt is made to be practical and realistic about the future.

• 1140

**The Chairman:** Thank you. Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** We are going to just spend a few more minutes on it. I just want to go along. . . and maybe the CDIC is a good example of concern I have. It does go back to the soft loans as well as—not necessarily the soft loans but the commercial loans to sovereign nations. Who draws the line as to when you report them as liabilities rather

[Traduction]

le triplement des primes, le plan de la Société visait le retour de recettes suffisantes dans la Société pour couvrir ces prêts. En d'autres termes, 1/10 p. 100 serait suffisant si le Fonds ne subissait pas d'autres coups durs. Par la suite, nous avons dû fournir 200 millions de dollars pour venir en aide à la Banque de Colombie-Britannique, 275 millions de dollars à la *Northwest Trust* et 100 millions de dollars à la *Columbia Trust*. Par conséquent, le dixième p. 100 devait convenir à ce moment-là—nous avions eu des entretiens sérieux à ce sujet. Est-ce qu'il suffisait?

Nous étions d'avis qu'il pouvait suffire à la rigueur. Mais le Fonds a dû subir trois autres coups durs. Il faudra donc trouver un taux plus convenable. Je pense que la Société d'assurance-dépôts du Canada n'est pas à la veille de se trouver dans une meilleure position.

**La présidente:** La Société d'assurance-dépôts du Canada profite bien sûr de la surchauffe du marché immobilier à Toronto, car elle a obtenu un bien meilleur prix que prévu pour la vente de certains immeubles à logements dans l'affaire Greymac.

D'un autre côté, je crois que les coûts de liquidation de la Banque commerciale canadienne et de la Norbanque montent en flèche. Je ne sais pas jusqu'à quel point ces risques sont évalués avec soin. Je parle des comptes rendus, du moins autant. . . et même plus que des décisions en matière de politiques.

**M. Dye:** Madame la présidente, les états financiers de la Société d'assurance-dépôts du Canada ont été retardés cette année, en partie parce que j'ai tardé à donner mon opinion au sujet des comptes. J'ai maintenant pris ma décision et j'ai l'intention de signer ces comptes aujourd'hui. Ces états financiers seront certainement déposés bientôt à la Chambre par le ministre responsable. Votre comité voudrait peut-être faire examiner ces états financiers. Ils sont extrêmement intéressants du point de vue des Comptes publics.

**M. Rayner:** Madame la présidente, la seule chose dont je puisse vous assurer, c'est que lorsque nous établissons le traitement comptable des Comptes publics, nous avons des entretiens avec la direction de la Société d'assurance-dépôts du Canada, ce qui nous permet de voir de quelle façon ils établissent leurs prévisions. Nous en avons discuté également avec le ministère des Finances. Je ne puis que vous assurer que nous ne cherchons à prévoir l'avenir qu'avec la plus grande prudence afin de savoir ce qu'il réserve à une organisation du domaine d'activités où se trouve la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous cherchons par tous les moyens possibles à nous montrer pratiques et réalistes au sujet de cet avenir.

**La présidente:** Je vous remercie. Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Nous allons encore en parler quelques minutes. Je voulais également. . . La SADC offre peut-être un bon exemple des choses qui m'inquiètent. Cela remonte aux prêts assortis de conditions de faveur, de même que—pas nécessairement ce genre de prêts, mais des prêts commerciaux à des États souverains. Qui décide au



**[Text]**

than assets, as far as accounts receivable in a case like this? For instance, if the proportion for the levy as far as CDIC were concerned were increased to say 1% or something, then you would have this huge amount coming in, which would balance off your deficits very quickly or fairly quickly. The one-tenth of 1% you say will not do it for a long time. But when you make these judgments, do you do it on the basis of what is in the future or those grey areas out there?

**Mr. Dye:** Madam Chair, when we make judgments like this, we review the working papers of the client, in this case CDIC, who had a very elaborate study produced. We looked at their estimates and at the provisions they would make for future happenings. They said everything is going to be okay in the future and therefore this rate mathematically will wind out the amount we owe. We are sceptical that they were being as prudent as they ought to have been. But if you stretch as far as one can stretch, they came within a limit we did not feel we had report to Parliament last year. Now we have a new year. The government is reacting by providing additional legislation.

In moving up to 1%, I gather there is quite a reaction by the banking community that they are going to be continued at one-tenth of 1%. You can imagine if it went from one-tenth to one-sixth, there would be yet another reaction. A full 1% would be... I am sure you would be aware of it as a Member of Parliament. Your local banker would be speaking to you, as well as the president of the bank.

**Mr. Hovdebo:** A number of government funds are established in this way, sometimes levies on the government as well, I think. For instance, in agriculture, which we just had before the committee, the Western Grain Stabilization is an example again of a levy from the farmers and a levy on the government in each case, based on something you cannot predict; that is, the number of bushels that are going to be raised or that are going to be paid on in the next few years. We had a little bit of a discussion on insurance the other day as well.

Is there any real thumb by which you can say, once it gets below this position, that the chances of not recovering are so great that you have to recognize it and that there is likely to be a liability? What would the government's position be on it? Do you keep on going until somebody repudiates the loan in the case of foreign loans? When do you know it becomes a liability rather than something receivable sometime in the future?

\* 1145

**Mr. Dye:** Madam Chair, I do not think my office possesses any magic way of being able to predict the

**[Translation]**

bout du compte quand on doit en faire rapport comme étant du passif plutôt que de l'actif, lorsqu'il s'agit de comptes à recevoir comme dans ce cas-ci? Ainsi, par exemple, si la portion de la taxe, pour autant que la SADC est concernée, devait augmenter, disons, à 1 p. 100, vous recevriez une somme énorme, qui compenserait vos déficits très rapidement, ou assez rapidement. Vous dites que le dixième de 1 p. 100 ne compenserait pas pour bien longtemps. Lorsque vous en décidez ainsi, le faites-vous en vous fondant sur ce que réserve l'avenir ou sur les zones grises qui existent?

**M. Dye:** Madame la présidente, lorsque nous émettons une opinion comme celle-ci, nous revoyons les documents de travail du client, dans ce cas-ci la SADC, qui est à faire une étude très élaborée. Nous étudions l'objet des dépenses et leurs prévisions pour les événements futurs. Ils nous ont dit que tout irait bien à l'avenir et que, par conséquent, ce taux éliminera mathématiquement la somme que nous devons. Nous nous demandons avec un peu de scepticisme s'ils ont été aussi prudents qu'ils auraient dû l'être. Toutefois, si on étire les choses autant qu'elles peuvent s'étirer, ils en étaient à une limite qu'ils n'ont pas cru devoir signaler au Parlement l'an dernier. Nous sommes maintenant dans une nouvelle année. Le gouvernement réagit en prévoyant une autre loi.

S'il augmente à 1 p. 100, je suppose que la communauté bancaire réagira très fortement et se verra toujours imposer un dixième de 1 p. 100. Vous pouvez vous imaginer ce que ce serait si on passait de un dixième à un sixième; elle réagirait de nouveau. En tant que députés, je suis certain que vous savez ce que représente un point de pourcentage complet. Votre banquier local vous en touchera un mot, de même que le président de la banque.

**M. Hovdebo:** Certains fonds du gouvernement sont créés de cette façon; parfois, on impose même des taxes semblables au gouvernement. Je pense, par exemple, au domaine de l'agriculture; nous venons d'examiner en comité la stabilisation des grains de l'Ouest. Voilà un exemple d'une taxe perçue des agriculteurs et d'une taxe imposée au gouvernement dans chaque cas, bien sûr fondée sur quelque chose qu'on ne peut prédire, autrement dit, le nombre de boisseaux qu'on pourra obtenir ou les taxes qu'on pourra recueillir sur leur nombre au cours des prochaines années. Nous avons un peu discuté également d'assurance l'autre jour.

Est-ce qu'il y a une règle empirique qui vous permet de dire: une fois qu'on se trouve en deçà de cette position, les risques de ne pouvoir recouvrer l'argent sont si élevés qu'il faut les reconnaître et qu'il faut reconnaître également le fait qu'il y aura un passif? Quelle position adoptera le gouvernement dans ce cas-là? Est-ce qu'on poursuit jusqu'à ce que quelqu'un rejette le prêt dans le cas des prêts étrangers? Quand vous rendez-vous compte que cela devient un élément passif plutôt qu'un compte à recevoir dans le futur?

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne crois pas que mon bureau ait des pouvoirs magiques nous permettant de

[Texte]

future, but you can certainly anticipate certain things that might happen. Actuaries use a number of criteria to build in factors in terms of forming their judgments of what might be an appropriate rate in order to accommodate the paying out of, say, a loan in the future based on farm loans, weather patterns, pests and a lot of other things that would come into effect. I think anybody trying to make an estimate would try to accommodate all the reasonable factors and make a best guess. There is no perfect way, and my office certainly does not have that. However, I think we would like to be realistic. You know that some years are going to be better than others, because history tells you that the weather is going to change.

**Mr. Hovdebo:** I have just one more question on this. You are saying it is difficult. Is it going to be a continuing difference of opinion between the government's auditing system or the government's accounting system and your basis of audit? I guess I could ask that of both of you.

**Mr. Dye:** In my view, Mr. Hovdebo, it is not going to be continuing. I think the PSAAC strategy of this group sitting down and going through a due process is going to result in an agreement on a set of rules, approaches, philosophies and concepts that we all will hopefully buy into. If that is the case, then the amount of friction between my office and the government will be significantly reduced.

**Mr. Rayner:** Mr. Hovdebo, the the type of issues you have raised clearly get down to that question, estimation and valuation. In attempting to put the right numbers forward, the government applies the best expertise it has to looking at uncertain futures, looking at trends of the past, and asking the right questions of the appropriate people in the various organizations affected to attempt to arrive at what it considers to be the best number, the best judgment it can bring to bear and put on the table. However, it is a judgment, and there is room for questioning the judgment.

What makes this accountability process of ours work well is the fact that where an independent expert acting on behalf of Parliament has reason to disagree with the judgment, he is able to state that; parliamentarians are alerted to it, can listen to the debate on both sides and form their own judgment and act accordingly. It would certainly be our hope that by exposing the Auditor General to the government's reasoning on any particular evaluation or estimation in question, we can convince him that the government's judgment in a particular situation is as good as any available at a point in time. Where we fail to do that, we have a reservation and—

**Mr. Hovdebo:** Certainly if you did convince him, we would lose something. I mean, we would lose something as a committee.

[Traduction]

prédir l'avenir, mais on peut certainement anticiper certaines choses. Les actuaires se servent d'un certain nombre de critères pour établir des facteurs et pour se former une opinion de ce que serait un taux approprié afin de planifier le remboursement d'un prêt, disons, dans l'avenir en se fondant sur les prêts agricoles, les tendances météorologiques, les insectes nuisibles, et bien d'autres choses qui pourraient se produire. Ceux qui veulent faire des prévisions doivent planifier tous les facteurs raisonnables et en arriver à la meilleure hypothèse. Il n'y a pas de méthode parfaite, et mon bureau ne la détient certainement pas. Toutefois, je crois que nous devons être réalistes. On sait que certaines années sont meilleures que d'autres, car l'histoire démontre que le climat change.

**M. Hovdebo:** Je voudrais vous poser une autre question à ce sujet. Vous dites que c'est difficile. Est-ce qu'il y aura toujours divergence d'opinions entre le système de vérification du gouvernement, ou le système comptable du gouvernement, et ce sur quoi vous vous fondez pour vérifier les comptes? Je suppose que je pourrais vous poser la question à tous les deux.

**M. Dye:** À mon avis, monsieur Hovdebo, ce ne sera pas toujours le cas. J'estime que la stratégie du CCVSP de ce groupe, qui prend le temps de bien revoir la question, donnera lieu à un accord quant aux règlements, aux approches, aux théories et aux notions que nous allons tous pouvoir accepter, espérons-le. Dans ce cas, le degré de friction qui existe entre mon bureau et le gouvernement sera réduit de façon sensible.

**M. Rayner:** Monsieur Hovdebo, le genre de choses que vous avez mentionnées nous amènent de toute évidence à soulever cette question de l'estimation et de l'évaluation. Parce qu'il cherche à prévoir les bons chiffres, le gouvernement fait appel aux personnes les plus compétentes pour étudier l'avenir incertain, examiner les tendances passées et poser les questions appropriées aux bonnes personnes des diverses organisations touchées, pour en arriver à ce qu'on croit être les meilleurs chiffres, la meilleure décision qui doit être déposée sur la table. Cependant, c'est une question de jugement, et on peut toujours le remettre en question.

Notre méthode concernant l'obligation de ces rapports fonctionne bien parce que si un expert indépendant qui agit au nom du Parlement n'est pas d'accord avec la décision, il peut le dire. Les parlementaires en sont avertis, peuvent connaître les deux aspects de la discussion et décider par eux-mêmes et agir en conséquence. Nous espérons bien sûr qu'en exposant le vérificateur général à ce processus de raisonnement du gouvernement pour toute évaluation ou estimation, nous pourrions le convaincre que la décision du gouvernement dans telle ou telle situation est aussi bonne que toute décision que l'on pourrait prendre à un moment donné. Nous avons certaines réserves, lorsque nous ne le faisons pas. . .

**M. Hovdebo:** Si vous arrivez à le convaincre, nous perdriions quelque chose. Je veux dire par là que nous perdriions quelque chose en tant que Comité.

[Text]

**Mr. Rayner:** I would hope not, Mr. Hovdebo, because what you would then have is a congruence of opinions between your experts, if you will, the Auditor General on behalf of Parliament and the government's various experts on behalf of the government. If you are assured that this congruence of view occurs, then you have confidence in all of the representations being made in the financial statements, and it seems to me this is to your benefit.

As I say, our side will do its best to explain the rationale that the government has for the financial representations it is making. We will do our best to help the Auditor General see our point of view, but recognize the important value he has in the system of where he feels that the rationale needs at least to be flagged as a question. He can then bring that forward to the House.

**Mr. Roman:** You are now conducting a number of studies, I guess. These studies have probably been initiated within your own department, some of them as a result of observations made by the Auditor General. I guess these studies are going on in order for you to come up with a closer relationship between the opinion of the Auditor General vis-à-vis what you basically want to achieve as well. Is that the purposes of these studies?

**Mr. Rayner:** Mr. Roman, to a degree, yes, it is. The government lives in a changing world and is constantly re-examining the way in which it reports to Parliament so that it can present the best financial information possible to Parliament. In some cases there are changes we are contemplating that are not particularly prompted by reservations of the Auditor General; in other cases, indeed they are. There is a concern there, and we want to study that concern, re-examine it from every point of view and form a judgment as to what the best presentation would be.

• 1150

I would like to add a comment, something we made reference to earlier in the meeting, both the Auditor General and myself, that Canada is a bit unique in presenting the type of financial statements we present to Parliament. The issues Mr. Hovdebo was raising earlier concerning these evaluations, etc., would not be issues in many countries, because they simply would not be accounted for. These countries tend to account for appropriations on an individual cash basis, and the issues we are talking about just do not arise under those circumstances. Some of those countries provide lists of outstanding debts, etc., and people make a judgment as to whether that might or might not be collectable.

It is the very fact the Canadian government has chosen to have a set of summary financial statements that gets all of this out on the table. And frankly, from the point of view of the Canadian taxpayer and the Member of Parliament, that is a very good thing. It does lead to discussions of this type about what those numbers really

[Translation]

**M. Rayner:** J'aimerais croire que ce ne serait pas le cas, monsieur Hovdebo, car vous obtiendriez alors un ensemble approprié d'opinions d'experts, du vérificateur général au nom du Parlement et des divers experts du gouvernement au nom de celui-ci. Si cela devait se produire, on pourrait donc avoir confiance dans toutes les interprétations présentes dans les bilans financiers, et ce serait, il me semble, à votre avantage.

Je le répète, de notre côté, nous allons nous efforcer d'expliquer la raison pour laquelle le gouvernement a présenté ces interprétations financières. Nous allons nous efforcer d'aider le vérificateur général à bien comprendre notre point de vue, tout en reconnaissant comme importante sa valeur dans le système s'il est d'avis que la raison d'être doit à tout le moins être soulevée comme question. Il pourra à ce moment-là la présenter à la Chambre.

**M. Roman:** Je crois que vous êtes en train de faire un certain nombre d'études. Ces études ont probablement été lancées au sein de votre propre ministère, certaines suites aux observations du vérificateur général. Je suppose que ces études se poursuivent pour qu'un lien plus étroit existe entre l'avis du vérificateur général et ce que vous cherchez vous-mêmes à réaliser. Est-ce le but de vos études?

**M. Rayner:** Monsieur Roman, je vous répondrai oui, dans une certaine mesure. Le gouvernement vit dans un monde en évolution et revoit constamment la façon dont il fait rapport au Parlement, afin de présenter à celui-ci la meilleure information financière possible. Nous prévoyons des changements dans certains cas qui ne sont pas vraiment provoqués par les réserves du vérificateur général; mais dans d'autres cas, ils le sont. Il y a certaine préoccupation sur ce plan, nous sommes en train de l'étudier, de la réexaminer sur tous ses aspects, pour décider quelle en serait la meilleure présentation.

J'aimerais ajouter une remarque au sujet de ce que le vérificateur général et moi-même avons dit un peu plus tôt, à savoir que le Canada est peut-être unique en son genre lorsqu'il présente ce genre de bilan financier au Parlement. Les questions qu'a soulevées M. Hovdebo plus tôt au sujet de ces évaluations, par exemple, ne seraient pas soulevées dans beaucoup de pays, car elles ne seraient tout simplement pas comptabilisées. Ces derniers comptabilisent les affectations de crédits selon une comptabilité de caisse particulière, et les questions dont nous avons discuté ne se posent tout simplement pas dans les circonstances. Certains pays prévoient des listes de dettes non remboursées, par exemple, et les gens se font une opinion quant à savoir si elles peuvent ou non être recouvrées.

C'est parce que le gouvernement canadien a choisi de publier un jeu d'états financiers sommaires que tout cela se trouve maintenant à la vue de tous. Je vous avouerai franchement que du point de vue du contribuable canadien et du député, c'est une très bonne chose. Il en résulte que nous discutons, comme maintenant, ce que



[Texte]

mean. But the very fact that debate is taking place it seems to me is very healthy in the context of our democracy.

**Mr. Hovdebo:** Since we do not have the congruence you were talking about earlier, would it not be valuable to provide that list in those areas of non-congruence?

**Mr. Rayner:** Madam Chair, where we do disagree, you are aware of that through the reservations and observations of the Auditor General. And if you were referring to the question of listing of accounts, etc., our financial statements would include all the information that just about any other country's financial statements would include, and probably more.

**Mr. Hovdebo:** I was thinking of Wheat Board loans, CBC loans, commercial loans as one area of when they are up to date and when they are not. That is the point the Auditor General is making, I guess, that unless you go to the individual loan and look to see if it is up to date or not, you may not know by the financial statement. Is that right?

**Mr. Dye:** That is a small part of the congruence we are talking about. Last year we provided to Parliament the federal government reporting study, and it had a model. It may not be the best model, but it did faithfully reflect the views of users. That model is being considered by the Comptroller General. It is also being considered by PSAAC.

The Comptroller General's studies—he is doing in-depth work and you have a schedule of the work he is doing—the PSAAC work, all these things help focus on the different issues that still are to be resolved. I do not have all the answers, but I think we are working diligently towards these. And within a reasonable period of time, I think those differences will fade away as we agree on what is most appropriate for disclosure. I am confident we are making progress. The rate of progress always concerns me.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dye. I think it is clear from the questions that the members of the committee would like another session on the public accounts, and we will be in touch about arranging another date.

I would like to thank Mr. Rayner and Mr. Dye and their colleagues for being here today. The meeting is now adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

signifient vraiment ces chiffres. Or il me semble très sain pour notre démocratie que cette discussion ait lieu.

**M. Hovdebo:** Etant donné que nous n'avons pas cette harmonie dont vous avez parlé plus tôt, ne vaudrait-il pas mieux qu'on ait cette liste des secteurs où l'harmonie est absente?

**M. Rayner:** Madame la présidente, on peut très bien se rendre compte d'après les réserves et les observations du Vérificateur général lorsque nous ne sommes pas d'accord. Si vous voulez parler de la liste des comptes, par exemple, nos états financiers comprennent autant de renseignements que ceux de n'importe quel autre pays, probablement davantage.

**M. Hovdebo:** Je songeais aux prêts de la Commission canadienne du blé, aux prêts à la CBC, aux prêts commerciaux comme étant un secteur où on pourrait savoir quand ils sont à jour et quand ils ne le sont pas. C'est ce que disait je crois le vérificateur général, et à moins qu'on examine un prêt particulier, pour voir s'il est à jour ou non, on ne peut pas le savoir d'après l'état financier seulement. C'est juste, n'est-ce pas?

**M. Dye:** C'est une partie bien minime de l'harmonie dont nous avons parlé. Nous avons fourni au Parlement l'an dernier l'étude des rapports du gouvernement fédéral, qui comprenait un modèle. Ce n'était peut-être pas l'idéal, mais il traduisait fidèlement les opinions des utilisateurs. Le contrôleur général est en train d'étudier ce modèle, tout comme le CCVOSP.

Les études du contrôleur général—il a l'intention de faire une étude en profondeur et vous avez devant vous son programme de travail—le travail du CCVOSP, peut-être vous aider à mettre l'accent sur les diverses autres questions qu'il faut encore résoudre. Je n'ai pas toutes les réponses, mais j'estime que nous travaillons assidûment à les trouver. A mon avis, ces divergences s'estomperont au cours d'une période raisonnable dès que nous nous mettrons d'accord sur ce qu'il vaudrait mieux divulguer. Je suis sûr que nous progressons. Le rythme auquel nous progressons me préoccupe toujours.

**Le président:** Merci, monsieur Dye. Il est évident d'après les questions qu'ont soulevées les membres du Comité qu'ils aimeraient une autre réunion au sujet des comptes publics, et nous communiquerons ultérieurement pour fixer une date.

Je remercie M. Rayner et M. Dye de même que leurs collègues qui ont comparu aujourd'hui. La séance est levée.





## APPENDIX "PUBL-15"

ATTACHMENT TO OPENING STATEMENT OF KENNETH M. DYE, F.C.A.  
AUDITOR GENERAL OF CANADA  
TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS  
7 MAY 1987

PSAAC ACCOUNTING STATEMENT No.3 RECOMMENDATION AND PARAGRAPH NUMBER	COMPLIED WITH IN 1986	
	<u>YES</u>	<u>NO</u>
.05 The financial statements of a government should be clearly identified and should include or be accompanied by an acknowledgement of the government's responsibility for their preparation.	X	
.07 Notes and schedules that are integral to the financial statements should be clearly identified.	X	
.10 Financial statements should present any information required for the fair presentation of a government's financial condition and results of operations.	X	
.13 Financial statements should be presented in such form and use terminology and classification of items that significant information is readily understandable.	X	
.15 Financial statements should present a comparison of current period amounts with those of the prior period(s).	X	
.17 The bases for determining the reported amounts of assets and liabilities should be applied consistently and, where the bases are not self-evident, they should be disclosed.	X	
.19 Financial statements should be issued on a timely basis.		X

**PSAAC ACCOUNTING STATEMENT No.3**  
**RECOMMENDATION AND PARAGRAPH NUMBER**

**COMPLIED WITH IN 1986**

YES NO

.21	Where the financial statements are subject to an independent audit, the auditor's report should be appended to the statements. Unaudited financial statements should be clearly identified as such.	X	
.23	Financial statements should present the substance of transactions and events.	X	
.28	Notes and supporting schedules in financial statements should not be used as a substitute for proper accounting treatment.	X	Note 2
.32	Financial statements should include a statement of financial position, a statement of revenues and expenditures and a statement of changes in financial position.	X	
.35	The statement of financial position should account for the difference between a government's liabilities and financial assets at the end of the accounting period.	X	
.39	The statement of financial position should report a government's liabilities at the end of the accounting period segregated by main classifications, such as:		
	- accounts payable and accrued liabilities;	X	
	- employee pension obligations;	X	
	- borrowings; and	X	
	- loans and advances from other governments.	X	

**PSAAC ACCOUNTING STATEMENT No.3**  
**RECOMMENDATION AND PARAGRAPH NUMBER**

**COMPLIED WITH IN 1986**

**YES**      **NO**

.40	Financial statements should disclose adequate information about the nature and terms of a government's liabilities.	X	
.48	The statement of financial position should report a government's financial assets at the end of the accounting period segregated by main classifications, such as:		
	- cash and temporary investments;	X	Note 3
	- revenues receivable;		
	- inventories for resale;		Note 3
	- loans and advances to other governments;	X	
	- other loans and advances; and	X	
	- investments	X	
.49	Financial statements should disclose adequate information about the nature and terms of a government's financial assets together with any valuation allowances.	X	
.53	Valuation allowances should be used to reflect financial assets at their net recoverable or other appropriate value.	X	
.56	Financial statements should disclose information to describe a government's material financial commitments at the end of the accounting period.		X
.60	Financial statements should disclose information to describe a government's material contingencies at the end of		



PSAAC ACCOUNTING STATEMENT No.3 RECOMMENDATION AND PARAGRAPH NUMBER	COMPLIED WITH IN 1986	
	YES	NO
.65 Financial statements should disclose information to describe a government's acquired physical assets on hand and available for use by the government at the end of the accounting period.		X
.70 The statement of revenues and expenditures should account for the difference between a government's revenues and expenditures of the accounting period adjusted for changes in valuation allowances in the accounting period.	X	
.72 Expenditures should be accounted for in the period the goods and services are acquired and a liability is incurred, or transfer payments are due.	X	
.74 The statement of revenues and expenditures should report a government's expenditures of the accounting period by function or major program.	X	
.76 Financial statements should disclose a government's expenditures of the accounting period by object of expenditure.	X	
.79 Financial statements should disclose the gross amounts of expenditures.	X	
.81 Revenues should be accounted for in the period in which the transactions or events occurred that gave rise to the revenues. Items not practicably measurable until cash is received would be accounted for at that time.		X

PSAAC ACCOUNTING STATEMENT No.3 RECOMMENDATION AND PARAGRAPH NUMBER	COMPLIED WITH IN 1986	
	YES	NO
.84 The statement of revenues and expenditures should report a government's revenues of the accounting period segregated by significant types of revenues from taxes, non-tax sources and transfers from other governments.	X	
.86 Financial statements should disclose the gross amounts of revenues.	X	
.89 The statement of revenues and expenditures should report changes in valuation allowances in the accounting period.	X	
.92 The statement of changes in financial position should report how a government financed its activities in the period and how it met its cash requirements, including:	X	
- the changes in a government's cash and cash equivalents during the accounting period; and	X	
- a government's total cash requirements during the accounting period.	X	
.93 The statement of changes in financial position should classify cash flows by operating, investing and financing activities.		X
.94 The statement of changes in financial position should report significant non-cash items.		X

PSAAC ACCOUNTING STATEMENT No.3  
RECOMMENDATION AND PARAGRAPH NUMBER

COMPLIED WITH IN 1986

YES

NO

.98 Financial statements should present a comparison of the actual results with those originally forecast by the fiscal plan.

X

.100 Planned results should be presented on a basis consistent with that used for actual results.

X

.103 Financial statements should present information to show where a government has exceeded its borrowing, investing or expenditure authority limits.

X

Note 4

Notes:

1. Tabling by 31 October is 7 months after year-end.
2. Consolidation of Crown corporations, indexing of employee pensions, and net liability for Canadian Wheat Board disclosed in notes but not booked in financial statements.
3. Revenue receivables and inventories not booked under existing accounting basis.
4. Compliance information on "borrowing" not disclosed.

**ATTACHMENT TO OPENING STATEMENT OF KENNETH M. DYE, F.C.A.  
AUDITOR GENERAL OF CANADA  
TO THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS  
7 MAY 1987**

<u>FGRS ISSUE</u>	<u>ACTION BY GOVERNMENT</u>
1. Need for an Annual Financial Report	Being considered.
2. Recognition of physical assets	Study under way.
3. Reporting entity	Departmental activities consolidated into Government's financial statements in 1986.  Consolidation of Crown corporations into Government's financial statements under study.
4. Actuarial liabilities for employee pensions	Will be fully booked when legislation enacted.
5. Ongoing social programs	Can be studied later.
6. Reporting gold holdings	Booked at SDR value, note disclosure of both cost and market values.
7. Accrual of tax revenues	Study under way.
8. Disclosure of tax expenditures	Being considered.
9. Budget to actual comparisons	Being considered.
10. Timeliness of reports	Being considered.
11. Adjustments for inflation	-



<u>FGRS ISSUE</u>	<u>ACTION BY GOVERNMENT</u>
12. Measures of deficit	Will follow from resolution of other FGRS issues, particularly issues 2, 4 and 7.
13. Asset valuation	Soft loans provided for in 1986; subscriptions provided for in 1984.
14. Performance information	FGRS found that measures of economy, efficiency and effectiveness are not required at the summary level.
15. Disaggregated information	-
16. Cash and accrual information	Will follow from resolution of other FGRS issues, particularly issues 2, 4 and 7.

## APPENDIX "PUBL-16"



Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

Deputy Minister

Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0H4

Miss Aileen Nicholson  
Chairman  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0H6

Dear Miss Nicholson:

I am writing in regard to your Committee's Fourth and Fifth Reports, tabled March 9 and 16, 1987, respectively. Several of the recommendations in those reports called for clarification, response or status reports from this department, by April 30, 1987.

Turning first to the Fourth Report, your Committee recommended in paragraph 8 that the department:

- "(a) meet the standard of care of a professional trustee in its administration of Indian lands, estates and moneys; and
- (b) respond to this recommendation in writing by April 30, 1987."

When I appeared before the Committee on January 27, 1987, we had a valuable exchange of views on this point. I stated at that time that our goal is always to achieve 100% accuracy in professional management of lands, resources and assets. At the same time, I was very careful not to define our goals as the standard of care expected of a trustee.

Canada

On the one hand, the law of trusts is a highly developed, specialized branch of the law, and on the other, the nature of our responsibilities to Indian people is unique and very complex. To illustrate this point, one can note that the Supreme Court decision on the Guerin case contains three separate judgements by the judges of the Court, each with a somewhat different view on the question of trust or fiduciary obligations. Given the current state of the law and recent court decisions on these questions, the Department of Justice does not consider that the department has the responsibility of a trustee in the legal sense of that word. Nevertheless, the department is committed to meet the highest professional standards in its administration of Indian lands, estates and monies.

I believe that to adopt the standards of a trustee would be to move in a direction counter-productive to the aspirations of Indian people for self-government. To act as a trustee in all our actions would require the department to return to a very paternalistic role, one in which extreme caution born of the trustee's obligations could smother efforts by Indian bands to exercise control over their own affairs.

This is one of the prime reasons we are moving to try to clarify many of the ambiguous and sometimes archaic provisions of the legislation under which we operate. I will continue to keep the Committee well informed on this matter in the future.

In paragraph 14(a) of the Fourth Report, your Committee recommended that the department provide a written status report on proposed amendments to the Indian Act; such a report will be forwarded to you by June 1, 1987 and another by March 31, 1988.

In paragraph 14(b), the Committee asked for a report on the workplan and timetable for the Comptroller General's study of Indian lands, revenues and trusts. The Deputy Comptroller General, Mr. Gérard Duclos, has advised me that he will forward directly to the Committee an explanation of the work stages in relation to this review. He will also provide your Committee with a preliminary workplan and timetable by June 30. I understand that he will keep the Committee informed as the study progresses.

Your Committee has also asked in paragraph 14(c) for status reports by April 30, 1987 on several activities listed in paragraph 13. Following is a report on each activity. As requested in paragraph 14(d), a copy of this letter is being sent simultaneously to the Auditor General.

**a) measures to upgrade staff through training and recruitment.**

The department has begun work on a training needs analysis for both land management and estate management officers. This project, targetted for June 1987, will develop profiles of the knowledge, skills and abilities required, and will identify training needs. Existing training programs will be used if possible, but we will also develop some specialized courses based on the department's immediate and specific needs. The actual training of employees will be an ongoing effort over the next couple of years; detailed schedules cannot be developed until we have fully identified the needs of individual employees. The recruitment of better-qualified staff is, of course, an ongoing effort as I indicated to the Committee in January. However, any decisions in regard to large-scale increases in the number of officers assigned to these areas would, I believe, best be left until we have the results of the Comptroller General's study.

**b) management of Indian capital accounts.**

Two particular aspects of the management of capital monies were discussed with the Committee when I appeared on January 27, 1987. The first related to payments to parents of funds held for their minor children. As noted at that time, we have established a committee with Indian representation and have reached a general agreement that there should be amendments to the Indian Act. I expect to review recommendations from this Committee within the next month and make a report to the Minister. If these recommendations are acceptable, the Minister will then make a proposal to Cabinet for amendments to the Indian Act.

The second aspect related to capital monies involved broadening the purpose for which capital funds can be used and clarifying the expenditure authorities. The entire question of capital and revenue monies will also be examined as part of the study by the Office of the Comptroller General. Although I stated that the



department would develop options for dealing with capital monies by June 1 of this year, subsequent discussions with the Comptroller General's staff since January have made it clear that we should deal with these broader questions related to Section 64 in light of the recommendations which will result from their study.

**c) property map system.**

The development of the property map system is part of our overall initiative to improve the inventory of Indian lands. The establishment of a survey unit within Indian Affairs would facilitate the preparation of these property maps in a more efficient and cost-effective manner than is now the case. Our success in creating this unit by June of this year is dependent entirely on the Department of Energy, Mines and Resources being able to make available the necessary personnel to staff the Survey Unit.

**d) handling of Indian estates.**

The overall approach to estates management is also one of the subjects in the Comptroller General's study. However, we are not waiting for the completion of that study to begin making changes. We are taking steps to employ estate administration specialists on a short-term contract basis to ensure that the backlog of older estate accounts is cleared up by the spring of 1988.

I will also be recommending to the Minister that we move as quickly as possible to propose to Cabinet amendments to raise the level of the spouse's preferential share of an estate in order to significantly reduce the current workload. As well, the short-term review of our current procedures is well underway and will be completed by October of this year. More major changes to the estates management responsibilities will, in all likelihood, follow the Comptroller General's review of this function.

**e) inventory of forest resources.**

As indicated in January, the Forestry Resources Study is underway, to be completed by December 1987. The study will include an action plan for completion of a detailed forestry inventory for all Indian bands across Canada by the end of fiscal year 1991-92.

**f) inventory of non-renewable resources.**

By April 1, 1988 the minerals geotechnical inventory will be 40 percent completed and by April 1, 1991, 100 percent completed. The James Bay Category 1 lands, comprising 4.3 million acres, will be 10 percent completed by April 1, 1991, and the remainder by 1996.

**g) automated land registry system.**

Work on converting the existing land registry records from the manual to the automated system is progressing. Since January, the records for a further 18 reserves have been converted, bringing the total number of reserves on the automated system to 193. Conversion of the remaining records is an extremely large and complex task, involving the examination of some 200,000 indexes containing over one million entries. As with other aspects of the activities of the Lands, Revenues and Trusts sector, the mandate, operation and resourcing of the Indian Land Registry will form part of the OCG review. At this point we are striving to meet the target date of March 1990 for conversion to the automated system. The feasibility of this timetable will be reviewed in light of the OCG's findings and recommendations. In the meantime, I will be keeping the Committee informed of our progress on a regular basis.

In the Fifth Report of the Committee, paragraph #6 requests the department to clarify the accountability implications of the two mandate orientations. On this point, I would like to reiterate what I stated at the meeting of January 27, 1987. The relationship between the federal government and Indian people is in a state of transition - from previous control by the government of nearly every facet of daily life on reserves to self-government by Indian communities.

The Department of Indian Affairs and Northern Development is mandated to administer the Indian Act and, through this process, to respond to the various situations of Indian communities across the country. The almost 600 Indian bands are located in every province and both territories, near urban centres and in remote isolated areas. The bands vary in size and level of economic and political development; their social and cultural organizations and history are also very diverse.

It is under these circumstances, therefore, that the Department of Indian Affairs and Northern Development has established a range of programs, services and funding arrangements to accommodate the individual needs of the various communities. The department both produces social and economic gains for Indian people and ensures an equitable distribution of financial support to those groups which pursue their own objectives; however, the balance of these two orientations varies, depending on the nature of the relationship between the department and a particular band.

- Direct Delivery of Programs/Services

Where the department continues to deliver programs and services directly to communities, it is entirely accountable and ensures that the generally accepted government financial and management practices apply. Operational plans are developed and monitored; performance indicators and summaries of activities are made available to Parliament and the public through Part III of Main Estimates. Program evaluations are undertaken periodically on all programs to assess their effectiveness.

- Contribution Agreements

When Contribution Agreements are concluded between the department and Indian bands, they include standard requirements for financial accountability and controls.

Expenditures are monitored on a regular basis and are subject to an annual audit arranged by the band. Under the Contribution Agreement arrangements, the band councils have an increased responsibility to adhere to approved financial practices and account to their members.

- Alternative Funding Arrangements

In the case of Alternative Funding Arrangements, Indian band councils assume a much greater role in designing and operating programs and in establishing priorities. At the same time, Indian leaders become more responsible to their membership for the management of resources and the development of their communities. They are authorized to transfer funds

between programs, according to their priorities, with the exception of capital funds which must be used for capital projects. As well, the agreements may continue up to five years, subject to annual appropriations, in order for councils to develop longer-term policies and plans.

The Minister's accountability to Parliament continues, but it is exercised in a different manner - by ensuring that Indian councils entering this arrangement have the capability to manage resources, have an appropriate system of accountability to their membership, make provision for expanded audit reports for the expenditure of funds, and undertake remedial action if this becomes necessary.

. Self-Government

Some Indian bands have chosen to become self-governing outside the Indian Act. This requires specific legislation and has been undertaken so far by the Cree and Naskapi Bands in Quebec and the Sechelt Band in British Columbia. Under these circumstances, the community leaders are directly responsible to their membership for the expenditure of funds received on their behalf from the federal government and for the results obtained through these expenditures. The department requires an expanded annual audit and the Indian council is fully accountable to community members for carrying out plans and meeting goals.

In paragraph 9 of the Fifth Report, your Committee recommended that the department provide a written report on the control procedures for contributions to Indian bands and progress in implementing alternative funding arrangements by March 31, 1988. The reports will be provided to your Committee and the Auditor General at that time.

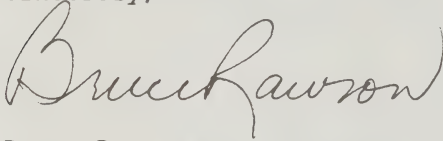
In paragraph 13, a similar progress report is requested on the implementation of improved native claims settlement procedures by March 1, 1988; such a report will be provided to your Committee and the Auditor General by that date.



Finally, the Minister will be tabling a response to recommendations 14 and 15 of the Fifth Report in accordance with Standing Order 99(2), by July 14, 1987.

As I have indicated, the relationship between Indian people and the federal government is in a state of transition. This is creating a dynamic environment for the department to meet the needs and aspirations of Indian communities. The examination of our activities by the Auditor General and your Committee is welcome as it encourages us to reexamine priorities, policies and procedures as we carry out our mandate.

Sincerely,

A handwritten signature in dark ink, reading "Bruce Rawson". The signature is fluid and cursive, with the first name "Bruce" and last name "Rawson" clearly distinguishable.

Bruce Rawson

c.c. Mr. Kenneth M. Dye  
Auditor General of Canada

## APPENDIX "PUBL-17"



Treasury Board of Canada  
Comptroller General

Conseil du Trésor du Canada  
Contrôleur général

Ottawa, Canada  
K1A 1E4

April 29, 1987

Mr. Richard Rumas,  
Clerk of the Committee,  
Standing Committee on Public Accounts,  
180 Wellington, Room 540,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Rumas:

This letter is further to paragraph 14 (b) of the fourth report of the Standing Committee on Public Accounts concerning the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Committee requested that Indian Affairs and Northern Development report on a work plan and timetable for the comprehensive management review of the Lands, Revenues and Trusts (LRT) sector by April 30, 1987.

This review, which was requested by the Minister of Indian Affairs and Northern Development and which the President of the Treasury Board agreed to undertake, is being carried out by the Office of the Comptroller General (OCG). We are therefore replying directly to the Committee on this point.

We are pleased to inform the Public Accounts Committee that this office has put together a review team and has commenced the review, pursuant to the terms of reference tabled at the Committee meeting of January 27, 1987.

The OCG will conduct the review in three phases:

- |           |   |
|-----------|---|
| Phase I   | Scoping of project and preparation of detailed work plans;                |
| Phase II  | Completion of detailed work plans and formulation of recommendations; and |
| Phase III | Development of implementation plans for recommendations.                  |

Canada

In light of the fact that our timetable now requires further development to take into account the phasing described above, this letter constitutes a status report.

The Phase I scoping work, both contract work and other associated tasks, will be well underway towards the end of June 1987. Therefore, we will be able to provide the Public Accounts Committee with a preliminary work plan before the Committee's summer recess. We will be pleased to submit a final work plan to the Committee by October 31, 1987, after all scoping has been completed.

We trust that these arrangements will meet with the satisfaction of the Committee.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Gérard G. Duclos / for!". The signature is fluid and cursive, with a large initial "G" and a stylized "D".

Gérard G. Duclos,  
Deputy Comptroller General,  
Management Practices Branch.

c.c.: The Honourable Robert R. de Cotret, M.P., P.C.,  
President of the Treasury Board.

The Honourable William H. McKnight, M.P., P.C.,  
Minister,  
Indian Affairs and Northern Development.

## APPENDICE "PUBL-15"

ANNEXE AU COMMENTAIRE D'INTRODUCTION QUE M. KENNETH M. DYE, F.C.A.  
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA,  
A PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS  
LE 7 MAI 1987

CCVOSP - PRISE DE POSITION No 3 RECOMMANDATION ET No DU PARAGRAPHE		MISE EN PRATIQUE EN 1986	
		OUI	NON
.05	Les états financiers du gouvernement doivent être clairement désignés comme tels et doivent comporter une attestation du fait que le gouvernement est responsable de leur préparation.	X	
.07	Les notes et les tableaux qui font partie intégrante des états financiers doivent être clairement désignés comme tels.	X	
.10	Les états financiers doivent comporter toute l'information nécessaire à la présentation fidèle de l'état des finances du gouvernement et des résultats de ses activités.	X	
.13	Dans les états financiers, la disposition, la terminologie et le groupement des postes doivent permettre de saisir d'emblée les informations importantes.	X	
.15	Les états financiers doivent fournir une comparaison des chiffres de l'exercice avec ceux de l'exercice (ou des exercices) précédent(s).	X	
.17	Les bases d'évaluation utilisées pour déterminer le montant des éléments d'actif et de passif doivent être appliquées uniformément et, lorsqu'elles ne sont pas évidentes, elles doivent être mentionnées.	X	
.19	Les états financiers doivent être diffusés rapidement.		X

Note 1



**CCVOSP - PRISE DE POSITION No 3**  
**RECOMMANDATION ET No DU PARAGRAPHE**

**MISE EN PRATIQUE EN 1986**

**OUI      NON**

.21 Lorsque les états financiers font l'objet d'une vérification indépendante, le rapport du vérificateur doit être annexé à ces états. Les états financiers non vérifiés doivent être clairement désignés comme tels.	X		
.23 Les états financiers doivent présenter la substance des opérations et des faits.	X		
.28 Les notes et les tableaux fournis avec les états financiers ne dispensent pas de l'obligation d'appliquer les traitements comptables appropriés.		X	Note 2
.32 Les états financiers doivent comprendre un état de la situation financière, un état des revenus et dépenses et un état de l'évolution de la situation financière.		X	
.35 L'état de la situation financière doit rendre compte de la différence entre le passif et les avoirs financiers à la fin de l'exercice.	X		
.39 L'état de la situation financière doit présenter les éléments de passif du gouvernement à la fin de l'exercice, classés par grandes catégories comme :			
- les créiteurs et charges à payer,	X		
- les obligations découlant des régimes de retraite des salariés,	X		

CCVOSP - PRISE DE POSITION No 3  
RECOMMANDATION ET No DU PARAGRAPHE

## MISE EN PRATIQUE EN 1986

OUI NON

- les emprunts, X
- les prêts et avances consentis par d'autres gouvernements. X

.40 Les états financiers doivent présenter des informations adéquates sur la nature des éléments constituant le passif et sur les conditions dont ils sont assortis. X

.48 L'état de la situation financière doit présenter les avoirs financiers du gouvernement à la fin de l'exercice, classés par grandes catégories comme :

- les liquidités et les placements à court terme, X
- les débiteurs, Note 3
- les stocks destinés à être revendus, Note 3
- les prêts et avances, X
- les autres prêts et avances, X
- les placements. X

.49 Les états financiers doivent présenter des informations adéquates sur la nature des avoirs financiers, les conditions dont ils sont assortis et les provisions pour moins-values. X

CCVOSP - PRISE DE POSITION No 3		MISE EN PRATIQUE EN 1986	
RECOMMANDATION ET No DU PARAGRAPHE		OUI	NON
.53	Les avoirs financiers doivent être ramenés à leur valeur de recouvrement nette ou à une autre valeur appropriée au moyen de provisions pour moins-values.	X	
.56	Les états financiers doivent présenter des informations au sujet des engagements financiers importants à la fin de l'exercice.		X
.60	Les états financiers doivent présenter des informations sur les éventualités importantes à la fin de l'exercice.	X	
.65	Les états financiers doivent présenter des informations sur les biens durables acquis par le gouvernement qui sont en main et disponibles pour utilisation à la fin de l'exercice.		X
.70	L'état des revenus et dépenses doit rendre compte de la différence entre les revenus et les dépenses de l'exercice, compte tenu des variations survenues au cours de l'exercice dans les provisions pour moins-values.	X	
.72	On doit rendre compte des dépenses dans l'exercice au cours duquel les biens et services sont acquis et les dettes contractées, ou au cours duquel les paiements de transfert deviennent dus.	X	

CCVOSP - PRISE DE POSITION No 3		MISE EN PRATIQUE EN 1986	
RECOMMANDATION ET No DU PARAGRAPHE		OUI	NON
.74	L'état des revenus et dépenses doit présenter les dépenses de l'exercice par fonction ou par grand programme.	X	
.76	Les états financiers doivent présenter les dépenses de l'exercice par objet de dépense.	X	
.79	Les états financiers doivent présenter les montants bruts des dépenses.	X	
.81	On doit rendre compte de tous les revenus au cours de l'exercice où ont eu lieu les opérations ou les faits dont les revenus découlent. Les éléments qu'il serait trop difficile de mesurer avant que les fonds soient reçus sont comptabilisés au moment de la réception des fonds.		X
.84	L'état des revenus et dépenses doit présenter les revenus de l'exercice par grandes catégories et distinguer les revenus provenant de sources fiscales, de sources non fiscales et les transferts venant d'autres gouvernements.	X	
.86	Les états financiers doivent présenter les montants bruts des revenus.	X	
.89	L'état des revenus et dépenses doit présenter toutes les variations survenues dans les provisions pour moins-values au cours de l'exercice.	X	



**CCVOSP - PRISE DE POSITION No 3**  
**RECOMMANDATION ET No DU PARAGRAPHE**

**MISE EN PRATIQUE EN 1986**

OUI      NON

.92 L'état de l'évolution de la situation financière doit présenter comment le gouvernement a financé ses activités au cours de l'exercice et comment il a fait face à ses besoins de trésorerie, et montrer notamment :

- l'évolution des liquidités au cours de l'exercice,
- les besoins de trésorerie globaux au cours de l'exercice.

X

X

X

.93 L'état de l'évolution de la situation financière doit regrouper les mouvements de trésorerie selon qu'ils sont liés aux activités de fonctionnement, d'investissement et de financement.

X

.94 L'état de l'évolution de la situation financière doit présenter les éléments hors caisse, dans la mesure où ils sont importants.

X

.98 Les états financiers doivent présenter une comparaison des résultats réels et des prévisions initiales du plan financier.

X

.100 Les résultats prévus doivent être présentés de la même manière que les résultats réels de l'exercice.

X

**CCVOSP - PRISE DE POSITION No 3**  
**RECOMMANDATION ET No DU PARAGRAPHIE**

**MISE EN PRATIQUE EN 1986**

OUI      NON

.103 Les états financiers doivent présenter des informations indiquant les cas où le gouvernement a dépassé les limites de ses autorisations d'emprunter, d'investir ou de dépenser.

Note 4

X

- Notes :
1. Le dépôt des états financiers le 31 octobre est un dépôt fait sept mois après la fin de l'exercice financier.
  2. La consolidation des données des états financiers des sociétés de l'État avec celles des états du gouvernement, l'indexation des régimes de pensions des employés et le passif net en ce qui concerne la Commission canadienne du blé sont présentes dans les notes mais ne figurent pas sur les états financiers.
  3. Les débiteurs et les stocks ne sont pas inscrits à cause de la méthode de comptabilité présentement utilisée.
  4. Aucun renseignement n'est présenté en ce qui a trait au respect des limites d'emprunt.

**ANNEXE AU COMMENTAIRE D'INTRODUCTION  
QUE M. KENNETH M. DYE, F.C.A.,  
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA  
A PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS  
7 MAI 1987**

<u>QUESTIONS (ÉRFGEF)</u>	<u>MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT</u>
1. L'utilité d'un rapport financier annuel	Envisagée.
2. Comptabilisation de l'actif corporel.	Étude en cours.
3. Entité comptable	Les activités ministérielles ont été intégrées dans les états financiers du gouvernement en 1986.  Consolidation des données financières des sociétés d'État avec celles des états financiers du gouvernement : à l'étude.
4. Dettes actuarielles au titre des régimes de pension des employés	Seront pleinement comptabilisées une fois votées les mesures législatives.
5. Programmes sociaux en vigueur	Étude à une date ultérieure.
6. Déclaration des avoirs en or	Comptabilisés à la valeur des DTS. Présentation dans une note de leur coût et de leur valeur marchande.
7. Recettes fiscales déclarées selon la méthode de comptabilité d'exercice	Étude en cours.
8. Divulgateion des dépenses fiscales	Envisagée.
9. Comparaison entre les résultats prévus et les résultats réels	Envisagée.
10. Présentation en temps opportun	Envisagée.

QUESTIONS (ÉRFGF)MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT

- |   |  |
|---|--|
| 11. Redressements en fonction de l'inflation                                      | -  |
| 12. Mesure du déficit   | La réponse à cette question découlera de celles apportées à d'autres questions examinées dans le cadre de l'ÉRFGF, notamment les questions 2, 4 et 7.                            |
| 13. Évaluation des éléments d'actif   | Déclaration, en 1986, d'une provision pour évaluation en ce qui concerne les prêts de faveur; une telle provision a été établie en 1984 dans le cas des souscriptions            |
| 14. Information sur le rendement  | L'ÉRFGF démontre que la présentation de renseignements financiers sommaires n'exige pas d'y inclure des données sur la mesure de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité. |
| 15. Ventilation de l'information  | -  |
| 16. Information présentée selon comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice | La réponse à cette question découlera de celles apportées à d'autres questions examinées dans le cadre de l'ÉRFGF, notamment les questions 2, 4 et 7.                            |



## APPENDICE "PUBL-16"



Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

Deputy Minister

Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0H4

Mademoiselle Aideen Nicholson  
Présidente du Comité  
permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0H6

Mademoiselle,

La présente fait suite aux quatrième et cinquième rapports que votre Comité a présentés les 9 et 16 mars 1987, respectivement. Selon plusieurs recommandations contenues dans ces rapports, le Ministère doit produire des éclaircissements, une réponse ou des rapports provisoires d'ici le 30 avril 1987.

Penchons-nous d'abord sur le quatrième rapport dans lequel votre Comité recommande au paragraphe 8 que le Ministère:

- "a) s'acquitte de ses obligations en ce qui touche la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens comme le ferait un fiduciaire professionnel; et
- b) fasse connaître par écrit la suite qu'il compte donner à cette recommandation d'ici le 30 avril 1987."

Lorsque je me suis présenté devant le Comité le 27 janvier dernier, nous avons eu un échange de vues valable sur ce point. J'ai alors précisé le but que nous poursuivons depuis toujours, c'est-à-dire assurer l'entière fiabilité de la gestion professionnelle des terres, des ressources et des biens. En même temps, j'ai pris bien soin de ne pas définir notre but comme la norme de prudence à laquelle on doit s'attendre d'un fiduciaire.

Canada

D'une part, la fiducie fait partie d'un domaine hautement spécialisé du droit et, d'autre part, la nature de nos responsabilités envers les Indiens est unique et très complexe. Pour démontrer ce point, il convient de souligner que dans l'affaire Guérin, les juges de la Cour suprême ont rendu une décision contenant trois jugements distincts, chacun exprimant une opinion quelque peu différente sur la question des obligations fiduciaires. Etant donné l'état actuel du droit et les récentes décisions des tribunaux sur ces questions, le ministère de la Justice ne considère pas que le Ministère assume la responsabilité d'un fiduciaire dans le sens juridique du terme. Néanmoins, le Ministère s'est engagé à respecter les normes professionnelles les plus élevées dans l'administration des terres, des successions et des deniers des Indiens.

J'estime que le fait d'adopter les normes qui s'appliquent au fiduciaire consisterait à s'orienter dans une direction opposée aux aspirations des Indiens en matière d'autonomie gouvernementale. Si toutes nos actions devraient être orientées en ce sens, elles pourraient être très restrictives et elles nous forceraient à jouer, une fois de plus, un rôle très paternaliste dans lequel la prudence extrême inhérente aux obligations du fiduciaire neutraliserait les efforts déployés par les bandes indiennes en vue de prendre leur propres affaires en main.

Voilà une des principales raisons qui nous incitent à clarifier bon nombre de dispositions ambiguës et parfois archaïques des lois et règlements en vertu desquels nous exécutons le mandat qui nous a été confié. Je continuerai à bien informer le Comité sur ce point à l'avenir.

Dans le paragraphe 14 a) du quatrième rapport, votre Comité recommande que le Ministère produise un rapport provisoire écrit sur les modifications proposées à la Loi sur les Indiens; nous vous en ferons parvenir un, le 1er juin 1987 et un autre, le 31 mars 1988.

Dans le paragraphe 14 b), votre Comité demande un rapport sur le plan de travail et le calendrier relatifs à l'examen des Terres, des Revenus et de la Fiducie effectué par le Contrôleur général. Le Sous-contrôleur général, M. Gérard Duclos, m'a avisé qu'il ferait parvenir directement au Comité un exposé des étapes des travaux prévus dans le cadre de cette étude. De plus, il vous enverra le plan de travail et le calendrier préliminaires le 30 juin au plus tard. Je crois comprendre que le Sous-contrôleur général tiendra le Comité au courant de la progression de l'examen.

Dans le paragraphe 14 c), il est aussi question des rapports provisoires que votre Comité aimerait recevoir le 30 avril 1987. Vous trouverez ci-après un rapport sur chacune des activités énoncées dans le paragraphe 13. Pour faire suite au paragraphe 14 d), une copie de la présente lettre est envoyée au Vérificateur général.

**a) mesures visant à perfectionner le personnel grâce à la formation et au recrutement**

Le Ministère a amorcé l'analyse des besoins en matière de formation des agents de la gestion des terres et de la gestion des successions. Ce projet, dont la réalisation est prévue pour juin 1987, permettra d'élaborer des profils sur les connaissances, les compétences et les capacités requises et déterminera les besoins en matière de formation. Les programmes de formation existants seront utilisés si possible, mais nous élaborerons aussi certains cours spécialisés fondés sur les besoins précis et immédiats du Ministère. La formation réelle des employés sera inscrite au programme des deux prochaines années; des calendriers détaillés ne pourront être établis tant que nous ne serons pas entièrement au courant des besoins de chaque employé. Comme je l'ai mentionné au Comité en janvier, nous nous efforçons toujours de recruter des employés mieux qualifiés. Cependant, avant de statuer sur une augmentation d'envergure du nombre d'agents affectés à ces tâches, il vaudrait mieux, à mon avis, attendre les résultats de l'examen du Contrôleur général.

**b) gestion des comptes de capital des Indiens**

Le 27 janvier dernier, lorsque je me suis présenté devant le Comité, j'ai discuté avec les membres des deux aspects particuliers de la gestion du capital. Le premier aspect se rapporte aux versements, aux parents, de fonds détenus au nom de leurs enfants mineurs. Tel que mentionné à ce moment-là, nous avons mis sur pied un comité composé en partie d'Indiens et nous sommes parvenus à un accord général selon lequel la Loi sur les Indiens devait être modifiée. Je m'attends à étudier les recommandations faites par ce Comité au cours du mois prochain et à présenter ensuite un rapport au Ministre. Si ces recommandations sont acceptables, le Ministre proposera alors au Cabinet les modifications à apporter à la Loi sur les Indiens.

Le deuxième aspect de la gestion du capital concerne l'élargissement des possibilités d'utilisation des fonds et l'éclaircissement des autorisations relatives aux dépenses. La question dans son ensemble sera examinée dans le cadre de l'examen effectué par le Bureau du contrôleur général. Bien qu'étant d'avis que le Ministère devrait élaborer des options susceptibles de régler cette question d'ici le 1er juin prochain, à la suite des discussions qui ont eu lieu avec le personnel du Bureau du contrôleur général depuis janvier, il a été clairement entendu que nous devions traiter les questions d'envergure touchant l'article 64 à la lumière des recommandations découlant de l'examen.

### **c) système d'établissement du cadastre**

La mise au point du système d'établissement du cadastre fait partie d'une initiative globale visant à améliorer l'inventaire des terres indiennes. La mise sur pied au ministère des Affaires indiennes d'un service des levés permettrait de préparer les cartes foncières d'une manière plus efficace et plus rentable. Pour réussir à établir ce service en juin, nous devons compter entièrement sur la capacité du ministère de l'Energie, des Mines et Ressources de mettre à notre disposition le personnel nécessaire à la composition du Service des levés.

### **d) traitement des successions des Indiens**

L'approche globale concernant la gestion des successions fait également partie de l'étude effectuée par le Contrôleur général. Cependant, nous n'attendrons pas la fin de l'examen pour commencer à apporter des changements. Nous prenons les mesures nécessaires pour employer, au moyen de marchés à court terme, des spécialistes en administration de successions afin de rattraper le retard enregistré dans les anciens comptes de successions d'ici le printemps de 1988.

De plus, je vais recommander au Ministre de présenter aussitôt que possible au Cabinet les modifications visant à hausser le niveau des actions privilégiées qui reviennent au conjoint dans les cas de successions afin de réduire sensiblement la charge de travail actuelle. En outre, l'étude à court terme de nos procédures actuelles est en cours; elle prendra fin en octobre prochain. Un plus grand nombre de changements importants seront vraisemblablement apportés aux responsabilités découlant de la gestion des successions après que le Contrôleur général aura examiné cette fonction.



### **e) inventaire des ressources forestières**

Comme il a été indiqué en janvier, l'étude des ressources forestières est en cours et doit se terminer en décembre 1987. Cette étude comprendra un plan d'action visant à mener à terme l'inventaire détaillé des ressources forestières des bandes indiennes réparties dans tout le Canada d'ici la fin de l'exercice financier 1991-1992.

### **f) inventaire des ressources non renouvelables**

Le 1er avril 1988, 40 p. cent des travaux d'inventaire géotechnique des minéraux auront été effectués alors que l'ensemble des travaux prendra fin le 1er avril 1991. Environ 10 p. cent des travaux touchant les terres de catégorie 1 de la Baie James, comprenant 4,3 millions d'acres, auront été menés à terme le 1er avril 1991 et le reste, en 1996 au plus tard.

### **g) système automatisée d'enregistrement des terres**

On procède actuellement à la transposition du système manuel d'enregistrement des terres au système automatisé. Depuis janvier, les registres touchant 18 réserves additionnelles ont été transposés, ce qui porte à 193 le nombre total de réserves bénéficiant du système automatisé. La transposition des registres qui restent est une tâche extrêmement vaste et complexe puisqu'elle donne lieu à l'examen de quelque 200 000 répertoires contenant plus d'un million d'entrées. A l'exemple des autres aspects des activités du Secteur des terres, des revenus et de la fiducie, le mandat relié au fonctionnement et à la répartition des ressources du registre des terres indiennes fera partie de l'examen effectué par le BCG. A l'heure actuelle, nous nous efforçons de respecter la date de la transposition au système automatisé fixée au mois de mars 1990. Le calendrier des travaux sera révisé à la lumière des constatations et des recommandations du BCG. En attendant, je tiendrai régulièrement le Comité au courant de nos progrès.

Au paragraphe six du cinquième rapport du Comité, on demande au Ministère d'expliquer dans quelle mesure la double orientation de son mandat influera sur ses responsabilités. A cet égard, j'aimerais réitérer ce que j'ai affirmé lors de la réunion du 27 janvier dernier. La relation entre le gouvernement fédéral et les Indiens s'inscrit dans une période de transition - le contrôle exercé antérieurement par le gouvernement sur presque tous les aspects de la vie quotidienne dans les réserves fait place à l'autonomie gouvernementale des collectivités indiennes.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a reçu le mandat d'appliquer le Loi sur les Indiens et, partant, de faire face aux différentes situations dans lesquelles se trouvent les collectivités indiennes à la grandeur du pays. Les quelque 600 bandes indiennes sont réparties dans chaque province et dans les deux territoires, près de centres urbains et dans des endroits isolés. L'effectif varie d'une bande à une autre ainsi que le niveau de développement économique et d'évolution politique; leur organisation sociale et culturelle de même que leur histoire comportent aussi de nombreuses différences.

Compte tenu de ces circonstances, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a donc établi une gamme de programmes, de services et de modalités de financement pour répondre aux besoins de chaque collectivité. Non seulement le Ministère contribue-t-il à l'évolution sociale et au développement économique des Indiens, mais il assure aussi la distribution équitable de l'appui financier aux groupes qui poursuivent leurs propres objectifs; toutefois, la marge entre ces deux orientations varie, compte tenu de la nature de la relation entre le Ministère et une bande en particulier.

. Exécution et prestation directes des programmes et des services

Lorsque le Ministère continue à offrir directement les programmes et les services aux collectivités, il en assume l'entière responsabilité et il doit s'assurer de l'application des pratiques administratives et financières généralement acceptées par le gouvernement. Les plans opérationnels sont élaborés et contrôlés; les indicateurs de rendement et les sommaires des activités sont mis à la disposition du Parlement et du public par l'intermédiaire de la Partie III du budget des dépenses principal. Des évaluations de programmes sont effectuées périodiquement afin d'évaluer l'efficacité de tous les programmes.

. Accords de contribution

Lorsque des accords de contribution sont conclus entre le Ministère et les bandes indiennes, ils comprennent des conditions uniformes à l'égard des responsabilités et des contrôles financiers.

Les dépenses sont contrôlées régulièrement et elles font l'objet d'une vérification annuelle organisée par la bande. En vertu des modalités des accords de contribution, les conseils de bande assument une plus grande responsabilité à l'égard de leur adhésion aux pratiques financières approuvées et de leur obligation de rendre compte à leurs membres.

• Modes optionnels de financement

Dans le cas des modes optionnels de financement, les conseils de bande ont un rôle beaucoup plus importants à remplir dans l'élaboration et l'exécution des programmes et dans l'établissement des priorités. En même temps, les chefs indiens assument un plus grand nombre de responsabilités envers leurs membres en ce qui a trait à la gestion des ressources et au développement de leurs collectivités. Ils sont autorisés à transférer les fonds entre les programmes, compte tenu des priorités, à l'exception des fonds d'immobilisations qui doivent servir uniquement aux projets d'immobilisations. De plus, les accords peuvent s'échelonner sur une période de cinq ans, sous réserve des crédits annuels, de façon à permettre aux conseils d'élaborer des politiques et des plans à long terme.

Le Ministre est toujours responsable envers le Parlement, mais il assume cette responsabilité d'une manière différente - c'est-à-dire qu'il veille à ce que les conseils de bande bénéficiant de ces modes de financement possèdent la capacité de gérer les ressources, disposent d'un système approprié pour rendre compte de leurs responsabilités à leurs membres, prévoient la présentation de rapports de vérification élargie portant sur les dépenses de fonds et prennent les mesures correctives qui s'imposent.

• Autonomie gouvernementale

Certaines bandes indiennes ont choisi d'accéder à l'autonomie gouvernementale sans le recours à la Loi sur les Indiens. Cette initiative faisant appel à des mesures législatives spéciales a été entreprise jusqu'à maintenant par les bandes crie et naskapie du Québec et par la bande sechelte en Colombie-Britannique. Dans ces circonstances, les chefs de collectivités sont directement responsables envers leurs membres des dépenses engagées à même les fonds reçus en leur nom du

gouvernement fédéral et des résultats ainsi obtenus. Le Ministère exige une vérification annuelle élargie et le conseil de bande doit rendre entièrement compte aux membres de la collectivité de l'exécution des plans et de l'atteinte des plans et de l'atteinte des objectifs.

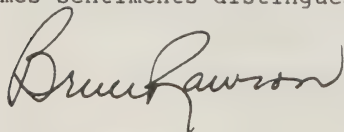
Au paragraphe 9 du cinquième rapport, votre Comité recommande que le Ministère produise un rapport écrit sur les modalités de contrôle touchant les contributions offertes aux bandes indiennes et les progrès réalisés dans la mise en application des modes optionnels de financement, au plus tard le 31 mars 1988. Les rapports seront présentés à votre Comité et au Vérificateur général en temps voulu.

Dans le paragraphe 13, il est question d'un rapport provisoire semblable sur la mise en application des modalités améliorées de règlement des revendications des autochtones, lequel doit être produit le 1er mars 1988; ce rapport sera présenté à temps à votre Comité et au Vérificateur général.

Enfin, le Ministre répondra aux recommandations 14 et 15 contenues dans le cinquième rapport conformément au Règlement 99(2), le 14 juillet 1987 au plus tard.

Comme je l'ai mentionné précédemment, la relation entre les Indiens et le gouvernement fédéral s'inscrit dans une période de transition. Cette tournure engendre un milieu dynamique dans lequel le Ministère doit se mouvoir pour répondre aux besoins et combler les aspirations de collectivités indiennes. L'examen de nos activités par le Vérificateur général et votre Comité est accueilli favorablement puisqu'il nous encourage à réexaminer les priorités, les politiques et les procédures dans l'exercice de notre mandat.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.



Bruce Rawson

c.c. M. Kenneth M. Dye  
Vérificateur général du Canada



## APPENDICE "PUBL-17"



Treasury Board of Canada  
Comptroller General

Conseil du Trésor du Canada  
Contrôleur général

Ottawa, Canada  
K1A 1E4

le 29 avril 1987

Monsieur Richard Rumas  
Greffier du comité  
Comité permanent des comptes publics  
180, rue Wellington, pièce 540  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

La présente fait suite à l'alinéa 14 b) du quatrième rapport du Comité permanent des comptes publics sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Le Comité avait demandé au ministère de lui communiquer, au plus tard le 30 avril 1987, le plan et le calendrier de travail de l'examen de gestion global du secteur des terres, des revenus et de la fiducie (TRF).

Cet examen, que le ministre des Affaires indiennes et du Nord avait demandé et auquel le président du Conseil du Trésor avait consenti, est fait par le Bureau du Contrôleur général (BCG). Nous pouvons donc rendre compte directement au Comité sur ce point.

Nous sommes heureux d'informer le Comité que le BCG a mis sur pied une équipe spéciale qui a commencé l'examen conformément au mandat établi à sa réunion du 27 janvier 1987.

L'examen comprendra trois phases:

- |           |   |
|-----------|---|
| Phase I   | Etablissement de la portée du projet et des plans de travail détaillés;       |
| Phase II  | Achèvement des plans de travail détaillés et formulation des recommandations; |
| Phase III | Elaboration des plans de mise en oeuvre des recommandations.                  |

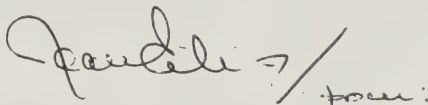
Canada

Vu que notre calendrier doit être remanié en fonction de ces trois phases, le présente constitue une mise au point sur cette question.

Les travaux donnés à contrat et les tâches connexes concernant la phase I (portée du projet) seront bien avancés vers la fin de juin. Nous pourrons donc remettre au Comité un plan de travail préliminaire avant son ajournement estival. Quand la portée du projet sera entièrement délimitée, au plus tard le 31 octobre, nous serons heureux de remettre au Comité un plan de travail définitif.

Espérant que ces dispositions seront à la satisfaction du Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le sous-contrôleur général,  
Direction des pratiques de gestion,



Gérard G. Duclos

c.c. L'honorable Robert R. de Cotret, C.P., député,  
président du Conseil du Trésor.

L'honorable William H. McKnight, C.P., député,  
ministre des Affaires indiennes et du Nord.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, May 7, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;

Ron Thompson, Assistant Auditor General, Audit  
Operations Branch.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Michael H. Rayner, Comptroller General;

John Hodgins, Director, Public Accounts Directorate,  
Policy Development Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 7 mai 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;

Ron Thompson, vérificateur général adjoint,  
Opérations de vérification.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

Michael H. Rayner, Contrôleur général;

John Hodgins, directeur, Direction générale des  
comptes publics, Direction de l'élaboration des  
politiques.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Tuesday, May 12, 1987

Thursday, May 14, 1987

Thursday, May 21, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 20

Le mardi 12 mai 1987

Le jeudi 14 mai 1987

Le jeudi 21 mai 1987

Présidente: Aileen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

---

**RESPECTING:**

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 14—  
Special Audits; paragraphs 14.19 to 14.36—The  
Radar Modernization Project (RAMP)

**INCLUDING:**

Sixth Report to the House (Department of External  
Affairs)

---

**CONCERNANT:**

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 14—Vérification spéciale; paragraphes  
14.19 à 14.36—Le projet de modernisation des  
radars (PMRA)

**Y COMPRIS:**

Sixième rapport à la Chambre (ministère des  
Affaires extérieures)

---

**WITNESSES:**

(See back cover)

---

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

---

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

---

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, May 20, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## SIXTH REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons, your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1986, and, in particular, Chapter 9, the comprehensive audit of the Department of External Affairs—Trade Function (The Department).

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

## Level of Service and Cost Recovery

3. Under the auspices of the Department, the trade commissioner service assists Canadian exporters to penetrate foreign markets. In posts abroad, a wide range of services are provided. This includes support to business, participation in trade fairs, analysis of market opportunities and advice on international trade policy. In view of the importance of international trade to the Canadian economy, it is essential that the Department's trade officers respond effectively and comprehensively to requests for assistance from the business community.

4. Your Committee noted with concern the Department's *ad hoc* approach to defining the level of service offered to Canadian business at posts abroad. The Auditor General informed your Committee that the Department does not have a list of services for each post and does not know the cost of the services it provides. In the view of your Committee, a clear definition of the expected level of services to be provided under various circumstances would assist the business community and improve the Department's procedures to allocate staff and control costs.

5. The Department undertook to review the level of service at posts abroad and informed your Committee about new information systems and the development of strategic approaches to the marketing of export commodities.

6. With respect to cost recovery, the Department stated that it had not taken a decision on partial or full recovery of costs for various documents, market analyses and data from information systems that are made available to business. However, enhanced cost recovery has been put in place for participation by companies in trade fairs. Your Committee noted that other countries, notably the United States, have established an extensive system to recover costs for documentation.

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 20 mai 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Rapport présenté par le Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice clos le 31 mars 1986, notamment le chapitre 9 qui porte sur la vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures—Activités liées au commerce (le Ministère).

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

## Niveau de service et recouvrement des coûts

3. Le service des délégués commerciaux du Ministère aide les exportateurs canadiens à pénétrer les marchés étrangers. Il fournit une vaste gamme de services dans les missions à l'étranger. A titre d'exemple, il vient en aide aux entreprises, il participe à des foires commerciales, il fait des études de marché et il fournit des conseils sur la politique commerciale internationale. Compte tenu de l'importance du commerce extérieur pour l'économie canadienne, il est essentiel que les délégués commerciaux répondent de façon efficace et globale aux demandes d'aide des milieux d'affaires.

4. Votre Comité déplore la façon ponctuelle dont le Ministère définit le niveau de service offert aux entreprises canadiennes dans les missions à l'étranger. Le Vérificateur général a avisé votre Comité que le Ministère ne disposait d'aucune liste des services offerts dans chaque mission et ne connaissait pas le coût de ces services. De l'avis de votre Comité, la définition claire du niveau de service à fournir selon les circonstances aiderait les gens d'affaires et permettrait au Ministère d'améliorer l'affectation du personnel et le contrôle des coûts.

5. Le Ministère s'est engagé à examiner le niveau de service offert dans les missions à l'étranger et a informé votre Comité de la mise en place de nouveaux systèmes d'information et de l'élaboration de stratégies de commercialisation des exportations canadiennes.

6. En ce qui concerne le recouvrement des coûts, le Ministère a fait savoir qu'il n'avait pris aucune décision au sujet du recouvrement total ou partiel du coût des documents, des études de marché et des données provenant des systèmes d'information qui sont mis à la disposition des gens d'affaires. Il a toutefois amélioré la procédure de recouvrement des sommes engagées pour aider les entreprises à participer à des foires commerciales. Votre Comité note que d'autres pays comme les États-Unis ont un mécanisme de recouvrement du coût des documents fournis aux gens d'affaires.

## Recommendations

### 7. Your Committee recommends that the Department:

- (a) establish levels of service and improve its procedures to allocate staff and control costs at each post abroad;
- (b) decide upon levels of cost recovery; and
- (c) respond in writing to the foregoing recommendations by September 30, 1987.

## Personnel

8. Your Committee is concerned by the fact that there have been four deputy ministers for international trade in the last two years. This practice of rapid turnover in senior personnel, which is by no means unique to this department, seriously weakens the accountability process and interferes with sound management.

9. Your Committee recommended in an earlier report that the Department improve its personnel planning and assignment system (21st Report, 1st Session, 32nd Parliament, 24 October 1983). At that time the Department undertook to improve its personnel information system, including data on trade staff, and devote additional resources to this system. Yet, in the 1986 audit, the Auditor General found that personnel plans contained insufficient information and, as a consequence, candidates with more relevant skills were not always considered for assignments to posts abroad. Although the Department responded that information from other sources was used in the assignment process, your Committee is not satisfied with the slowness in upgrading the personnel information system. Moreover, the Department's actions have not been in keeping with its earlier statements of intention to your Committee.

10. Your Committee shares the Auditor General's concern that the allocation of trade officers to posts abroad should correspond to the pattern of trade flows. Although your Committee noted that the Department has recently re-allocated staff from Europe to the Asia-Pacific region, the data provided to your Committee points to a continued imbalance in terms of the numbers of trade officers in Europe relative to the pattern of trade flows.

11. In view of the cost savings that may be gained through the use of locally-engaged staff, your Committee suggests that the Department review the mix of Canadian versus local staff at posts abroad.

12. Your Committee considers that the trade function is more efficiently and effectively carried out if trade officers accept longer postings abroad. A two-year posting may be too brief to establish appropriate commercial contacts. The trend noted by the Department to significant numbers of trade officers extending their postings needs to be encouraged.

## Recommandations

### 7. Votre Comité recommande au Ministère:

- a) de définir le niveau de service et d'améliorer les méthodes d'affectation du personnel et de contrôle des coûts dans chaque mission;
- b) d'établir le pourcentage des coûts à récupérer; et
- c) de lui faire rapport d'ici le 30 septembre 1987 sur les recommandations qui précèdent.

## Personnel

8. Votre Comité déplore qu'il y ait eu quatre sous-ministres du Commerce extérieur au cours des deux dernières années. Ce taux de roulement élevé des cadres supérieurs, qui existe aussi dans d'autres ministères, nuit beaucoup à la reddition de comptes et à la saine gestion du Ministère.

9. Dans son 21<sup>ème</sup> Rapport (Première session, trente-deuxième législature, 24 octobre 1983), votre Comité avait recommandé au Ministère d'améliorer son système d'affectation et de planification des ressources humaines. Celui-ci s'était alors engagé à améliorer son système d'information sur le personnel, notamment les données relatives aux délégués commerciaux, et à y consacrer des ressources supplémentaires. Or, dans sa vérification de 1986, le Vérificateur général a constaté que les plans contenaient des données incomplètes et que, par conséquent, la candidature des employés plus compétents pour un poste donné n'était pas toujours prise en considération pour une affectation à l'étranger. Le Ministère a répondu qu'il utilisait des données provenant d'autres sources au cours du processus d'affectation. Votre Comité juge cependant que l'amélioration du système d'information sur le personnel n'est pas assez rapide. D'autre part, les mesures qu'a prises le Ministère ne correspondent pas aux intentions dont il avait fait part à votre Comité.

10. Votre Comité partage l'opinion du Vérificateur général que l'affectation des délégués commerciaux dans les missions à l'étranger doit suivre l'évolution des courants commerciaux. Même si le Ministère a récemment réaffecté dans la région de l'Asie et du Pacifique des délégués qui étaient en Europe, il y a encore trop de délégués commerciaux dans cette région, en égard à l'évolution des courants commerciaux.

11. Compte tenu des économies que le Ministère pourrait faire en recrutant des agents locaux, votre Comité suggère au Ministère de revoir la répartition des employés canadiens et des employés recrutés sur place dans toutes les missions à l'étranger.

12. Votre Comité pense que le travail des délégués commerciaux serait plus efficace si la durée des affectations était plus longue. En effet, il n'est pas toujours possible d'établir des contacts commerciaux utiles en l'espace de deux ans. Le Ministère encourage de plus en plus les délégués à prolonger la durée de leur affectation; nous l'invitons à poursuivre dans cette voie.



## Recommendations

13. Your Committee recommends that the Prime Minister give consideration to the appointment of deputy ministers for a period long enough to be held accountable for their actions. Your Committee requests a Government response to this recommendation pursuant to S.O. 99(2).

### 14. Your Committee recommends that the Department:

- (a) develop improved personnel information systems and personnel policies as recommended by the Auditor General;
- (b) ensure that the allocation of trade officers to posts and regions corresponds with the pattern of Canada's trade flows;
- (c) review the mix of Canadian versus locally-engaged trade personnel;
- (d) encourage extension of postings for trade officers;
- (e) report to your Committee in writing with respect to the foregoing recommendations by September 30, 1987; and
- (f) simultaneously provide a copy of the aforementioned report to the Auditor General, who is to assess it on behalf of your Committee and report his findings within a reasonable period.

## Co-ordination with Other Government Departments

15. In view of the way the trade function is organized, with the Department of External Affairs relying on other government departments for sectoral and technical expertise, your Committee considers that officials in the various departments need to be team-players, with effective co-ordination based on the common objective of promoting Canada's exports. In this perspective the improvements suggested by the Auditor General, such as operational guidelines defining interdepartmental roles and better communication procedures, take on added importance.

16. One key relationship is with the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE). It is essential to co-ordinate DRIE's knowledge of Canadian products with External Affairs' knowledge of international markets. Your Committee heard about "rough edges" in the relationship between the two departments arising from a major reorganization in 1982-83. As the Auditor General pointed out, improved planning procedures and better consultation with DRIE and its regional offices are a "first step" that External Affairs is now taking. Your Committee will be interested in the Department of External Affairs' progress in this regard.

## Recommendations

13. Votre Comité recommande au Premier ministre de songer à nommer les sous-ministres pendant des périodes assez longues pour qu'ils puissent répondre de leurs actes. Votre Comité demande au gouvernement de répondre à cette recommandation dans le délai prévu à l'article 99(2) du Règlement.

### 14. Votre Comité recommande au Ministère:

- a) d'améliorer le système d'information sur le personnel et d'élaborer une politique sur la gestion des ressources humaines comme le recommande le Vérificateur général;
- b) de faire en sorte que l'affectation des délégués commerciaux dans les missions et dans les régions suive l'évolution des courants commerciaux du Canada;
- c) d'examiner la répartition du personnel canadien et des employés recrutés sur place;
- d) d'encourager la prolongation des affectations des délégués commerciaux;
- e) de lui faire rapport d'ici le 30 septembre 1987 sur les recommandations qui précèdent; et
- f) de transmettre simultanément copie du rapport susmentionné au Vérificateur général qui l'étudiera au nom de votre Comité et lui fera part de ses conclusions dans un délai raisonnable.

## Coordination avec d'autres ministères

15. Comme les activités liées au commerce amènent le ministère des Affaires extérieures à utiliser les compétences techniques et sectorielles d'autres ministères, votre Comité estime qu'il doit régner un esprit de collaboration entre les fonctionnaires des divers ministères et qu'il faut coordonner leurs efforts en vue de la réalisation de l'objectif commun qu'est la promotion des exportations du Canada. À cet égard, les améliorations proposées par le Vérificateur général, comme l'élaboration de lignes directrices opérationnelles définissant les rôles des différents ministères et l'amélioration des moyens de communication, sont très importantes.

16. Le ministère des Affaires extérieures est appelé à travailler en étroite collaboration avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Il est essentiel d'allier les connaissances que possède le MEIR des produits canadiens à celles du ministère des Affaires extérieures au sujet des marchés internationaux. On a signalé à votre Comité qu'il y avait des frictions entre les deux ministères depuis la réorganisation de 1982-1983. Comme le Vérificateur général l'a souligné, le ministère des Affaires extérieures a commencé à améliorer les procédures de planification et les mécanismes de consultation avec le MEIR et ses bureaux régionaux. Votre Comité suivra avec intérêt les progrès qu'il accomplira à ce chapitre.



17. In the Department's relationship with the Department of Agriculture and other functional departments, your Committee noted the need to develop export strategies for specific products. For example, in the case of pork marketing in Japan, your Committee noted that the Department of External Affairs did not have an explicit management plan or framework for action to protect Canada's market share.

18. The Department claimed improvements in its relationship with the Department of Agriculture, including agreed guidelines on the division of responsibilities. In view of the Auditor General's finding that interdepartmental meetings sometimes resulted in poor reporting, your Committee emphasizes the need for clearly documented procedures and will monitor progress in this area.

#### Recommendations

##### 19. Your Committee recommends that the Department:

- (a) provide a written report to your Committee by September 30, 1987 on the measures taken to improve the operating relationships with other government departments and implement the Auditor General's recommendations in this area; and
- (b) provide a copy of the aforementioned report simultaneously to the Auditor General, who is to assess it on behalf of your Committee and report his findings within a reasonable period.

#### The Program for Export Market Development

20. Through repayable contributions to Canadian exporters, the Program for Export Market Development (PEMD) shares with business the risks of penetrating foreign markets. The program reimburses 50 per cent of expenses, such as bidding on projects and participation in trade fairs. With respect to the weaknesses noted by the Auditor General in the approval, monitoring and recovery of payments under the program, the Department outlined a number of remedial measures to take effect on April 1, 1987. Given the broad scope and newness of the measures outlined by the Department, including revised eligibility criteria and reporting requirements, your Committee will reserve its comments at this time. Your Committee will be interested in the results of the Auditor General's follow-up in his 1988 Annual Report.

21. A condition of receiving a PEMD contribution is that the company must repay the contribution if it achieves increased sales in that market. Repayments are usually 2 per cent of new sales. Recipients of PEMD assistance are given three years from the end of the project to repay the Crown. Companies are required to report these new sales to the Department. Although the Department is attempting to contact the 5,500 companies that were delinquent in their reporting, only 45 per cent have

17. En ce qui concerne les rapports qu'entretient le ministère des Affaires extérieures avec le ministère de l'Agriculture et d'autres ministères fonctionnels, votre Comité note qu'il faut mettre au point des stratégies d'exportation pour certains produits. À titre d'exemple, en ce qui a trait à la commercialisation des produits du porc au Japon, votre Comité a constaté que le ministère des Affaires extérieures n'avait aucun plan de gestion ou cadre d'action précis pour protéger la part de marché du Canada au Japon.

18. Le Ministère affirme avoir amélioré ses rapports avec le ministère de l'Agriculture; il a fait savoir que des lignes directrices sur le partage des responsabilités avaient été adoptées. Comme le Vérificateur général a constaté que les comptes rendus des réunions interministérielles laissent parfois à désirer, votre Comité est d'avis que l'adoption de procédures bien définies s'impose. Il surveillera les progrès accomplis dans ce domaine.

#### Recommandations

##### 19. Votre Comité recommande au Ministère:

- a) de lui faire rapport d'ici le 30 septembre 1987 sur les mesures prises pour améliorer les relations opérationnelles avec d'autres ministères et pour mettre en oeuvre les recommandations du Vérificateur général à ce sujet; et
- b) de transmettre simultanément copie du rapport susmentionné au Vérificateur général qui l'étudiera au nom de votre Comité et lui fera part de ses conclusions dans un délai raisonnable.

#### Programme de développement des marchés d'exportation

20. Des contributions remboursables sont accordées dans le cadre du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), dont l'objectif est de partager avec les entreprises les risques associés à la pénétration de marchés étrangers. Le Ministère assume la moitié des dépenses engagées par ces derniers, notamment pour faire des soumissions et pour participer à des foires commerciales. En ce qui concerne les lacunes relevées par le Vérificateur général à propos de l'approbation, de la surveillance et du remboursement des contributions, le Ministère a annoncé l'entrée en vigueur, le 1 avril 1987, de diverses mesures correctives. Comme ces mesures ont une portée étendue et sont nouvelles, notamment sur l'admissibilité et la présentation de rapports, votre Comité s'abstient de tout commentaire pour l'instant. Il prendra connaissance avec intérêt du suivi que fera le Vérificateur général dans son rapport annuel de 1988.

21. Pour être admissible à une contribution du PDME, une entreprise doit s'engager à rembourser la somme reçue si elle réussit à augmenter ses ventes sur le marché visé. Le montant remboursable correspond généralement à 2 % des nouvelles ventes. Les récipiendaires ont un délai de trois ans, qui commence à courir à la fin du projet, pour rembourser le gouvernement. Ils doivent aussi soumettre au Ministère un rapport sur ces nouvelles ventes. Or 5,500 entreprises ont omis de le faire. Le

responded to date. Your Committee urges the Department to pursue further recoveries.

22. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 14, 15 and 20 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,  
*Chairman.*

Ministère les a rappelées à l'ordre, mais seulement 45 % d'entre elles ont répondu jusqu'à ce jour. Votre Comité exhorte le Ministère à poursuivre ses efforts en ce sens.

22. Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages s'y rapportant (*fascicules n<sup>os</sup> 14, 15 et 20, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*  
AIDEEN NICHOLSON.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 12, 1987

(29)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:45 o'clock a.m., this day, in Room 307 West Block, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Alan Redway and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 9, Department of External Affairs—Trade Function, of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

*It was agreed,*—That a meeting be held with respect to the Canada Deposit Insurance Corporation under the terms of reference to study the Public Accounts of Canada 1985-86.

On motion of Jean-Guy Guilbault, seconded by Gilles Grondin, *it was agreed,*—That the Chairman be instructed to seek the necessary approval for Members and staff to travel to Stockholm, Sweden; the Hague in the Netherlands and Bonn, Federal Republic of Germany, once that the dates for such travel have been determined.

At 11:49 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 14, 1987 (30)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 10:10 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Aileen Nicholson, Alan Redway and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 9, Department of External Affairs—Trade Function, of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 12 MAI 1987

(29)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 45, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Alan Redway, et Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité examine de nouveau le chapitre 9 du Rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1986, sous la rubrique intitulée *ministère des Affaires extérieures—Activités liées au commerce*.

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

*Il est convenu,*—Qu'une réunion soit consacrée à la Société d'assurance-dépôts du Canada en vertu des pouvoirs que lui confie les Comptes publics du Canada de 1985-1986.

Sur motion de Jean-Guy Guilbault, appuyé par Gilles Grondin, *il est convenu,*—Que la présidente reçoive instruction d'obtenir que les membres du Comité soient autorisés à se rendre à Stockholm, en Suède, à LaHaye, aux Pays-Bas, et à Bonn, en République fédérale d'Allemagne, dès que seront fixées les dates de ces déplacements.

À 11 h 49, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 14 MAI 1987 (30)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 10 h 10, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Aileen Nicholson, Alan Redway et Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité examine de nouveau le chapitre 9 du Rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1986, sous la rubrique intitulée *ministère des Affaires extérieures—Activités liées au commerce*.

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

On motion of Marcel R. Tremblay, *it was agreed*,—That the report on Chapter 9, Department of External Affairs—Trade Function of the 1986 Auditor General's Report as considered and amended, be adopted and presented to the House by the Chairman as the Sixth Report of the Committee.

At 10:14 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### THURSDAY, MAY 21, 1987 (31)

The Standing Committee on Public Accounts met 10:05 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Aileen Nicholson, Alan Redway and Marcel R. Tremblay.

*Other Member present:* George Baker.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* R.M. Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations Branch; R. Buskard, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of Transport:* R.M. Withers, Deputy Minister; J.A.A. Lovink, Director General, Cost Recovery and Economic Evaluation; Ron Jackson, Acting Assistant Deputy Minister—Review. *From the Treasury Board Secretariat:* David McEachran, Acting Deputy Secretary, Administrative Policy Branch. *From The Department of Supply and Services:* David O. Roberts, Director of Procurement, Canadian Airspace Systems Modernization Program.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 14, Special Audits—Department of Transport—Radar Modernization Project of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

R.M. Dubois and R.M. Withers made opening statements.

The witnesses answered questions.

At 12:02 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
Clerk of the Committee

Sur motion de Marcel-R. Tremblay, *il est convenu*,—Que le rapport consacré au chapitre 9 du Rapport du Vérificateur général, sous la rubrique intitulée *ministère des Affaires extérieures—Activités liées au commerce*, sous sa forme modifiée, soit adopté et présenté, par la présidente, à la Chambre à titre de Sixième rapport du Comité.

À 10 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

#### LE JEUDI 21 MAI 1987 (31)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 05, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Aileen Nicholson, Alan Redway et Marcel-R. Tremblay.

*Autre député présent:* George Baker.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* R.-M. Dubois, sous-vérificateur général, Direction générale des opérations de vérification; R. Buskard, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. *Du ministère des Transports:* R.M. Withers, sous-ministre; J.A.A. Lovink, directeur général, Recouvrements des coûts et évaluations économiques; Ron Jackson, sous-ministre adjoint intérimaire—Revue. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* David McEachran, sous-secrétaire intérimaire, Direction de la politique administrative. *Du ministère des Approvisionnements et Services:* David O. Roberts, directeur des approvisionnements, Programme de modernisation des systèmes aérospatiaux canadiens.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité examine de nouveau la chapitre 14 du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986, sous la rubrique intitulée *Vérifications spéciales—ministères des Transports—Le Projet de modernisation des radars*.

R.-M. Dubois et R.M. Withers font des déclarations préliminaires.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Le greffier du Comité  
Richard Rumas



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, May 21, 1987

• 1006

**The Chairman:** I call the meeting to order.

The committee is continuing consideration of Chapter 14—Special Audits, Department of Transport, Radar Modernization Project—of the 1986 Report of the Auditor General.

I am pleased to welcome as witnesses this morning from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations Branch; from the Department of Transport, Mr. Withers, Deputy Minister; from the Treasury Board Secretariat, Mr. McEachran, Acting Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

I would like to invite any opening remarks from the witnesses. Mr. Dubois.

**Mr. R.M. Dubois (Deputy Auditor General, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Madam Chair. This is the second meeting of the Public Accounts committee concerning the Radar Modernization Project, and we would like to clarify some of the issues raised at the first meeting of April 9, 1987.

The opening statement presented by the Auditor General on April 9 referred to the life cycle management of the RAMP project. Concern was expressed that this project had developed in reverse; that is with the technical requirements being developed initially and the operational requirements being published after Treasury Board effective project approval in 1983. Therefore, Treasury Board preliminary project approval in 1981 to expend \$4 million was given without a stated operational requirement.

Reference was made in the opening statement by Treasury Board officials to the external evaluation of the RAMP project by a U.S. firm. It should be noted that in reporting its evaluation the firm specifically excluded operating requirements as a basis for their evaluation, since they did not have information on the type and level of service provided by Transport Canada. Their evaluation was based on the technical feasibility of the system and did not assess the proposed radar deployment from an operational point of view.

At the time of the Treasury Board effective project approval in 1983, aircraft traffic levels in Canada had decreased significantly, although Transport Canada was still projecting a relatively stable growth to the year 2000. In the review of the benefit-cost study completed by our office in 1984, recognition was given to the fact that traffic levels had decreased significantly, beginning in 1980, and

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 21 mai 1987

**La présidente:** La séance est ouverte.

Le Comité continue son étude du chapitre 14 du rapport du vérificateur général de 1986—Vérifications spéciales, ministère des Transports, Projet de modernisation des radars.

Je suis heureuse d'accueillir ce matin comme témoin M. Dubois, sous-vérificateur général, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada; du ministère des Transports, M. Withers, sous-ministre; du Secrétariat du Conseil du Trésor, M. McEachran, sous-secrétaire intérimaire, Direction de la politique administrative.

J'invite les témoins à nous présenter leurs remarques liminaires. Monsieur Dubois.

**M. R.M. Dubois (sous-vérificateur général, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Merci, madame la présidente. A l'occasion de cette deuxième audience du Comité des comptes publics au sujet du projet de modernisation des radars, nous voulons clarifier quelques-unes des questions soulevées lors de la première audience tenue le 9 avril 1987.

Ce commentaire d'introduction présenté alors par le vérificateur général se rapportait à la gestion de la durée de vie utile des équipements prévus par le PMRA. Il s'inquiétait du fait que le projet avait été réalisé en commençant par la fin, c'est-à-dire qu'on a d'abord établi les exigences technique, puis obtenu l'approbation du Conseil du Trésor en 1983, après quoi on a établi les exigences opérationnelles. Par conséquent, le Conseil du Trésor a approuvé en 1981 l'engagement de dépenses de l'ordre de 4 millions de dollars sans même avoir en mains l'énoncé des exigences opérationnelles.

Dans son commentaire d'introduction, le Conseil du Trésor indiquait que l'évaluation du projet de modernisation des radars avait été confié à une entreprise américaine. Il faudrait remarquer que celle-ci indiquait clairement dans son rapport d'évaluation qu'elle n'avait pas tenu compte des exigences opérationnelles puisqu'elle ne connaissait pas les type et niveau de services assurés par Transports Canada. Son évaluation était donc fondée sur les possibilités techniques du système et non pas sur l'installation prévue de nouveaux radars d'un point de vue opérationnel.

Au moment où le Conseil du Trésor a donné son approbation officielle en 1983, le trafic aérien a considérablement diminué au Canada, bien que le ministère des Transports ait continué de prévoir une croissance relativement stable jusqu'en l'an 2000. Lorsque notre bureau a mené son étude de rentabilité en 1984, nous avons tenu compte du fait que le trafic aérien avait

[Texte]

that these decreases had not been considered by the department in its benefit-cost analysis.

In our view, these circumstances, which resulted in a Treasury Board decision based on inaccurate information, contributed to the excess number of radar sites to be deployed under the RAMP program.

We wanted to add those comments, Madam Chair, to clarify the points in reading the minutes. There seemed to be some slight confusion as to the meaning of those particular issues. Thank you.

• 1010

**Mr. R.M. Withers (Deputy Minister, Department of Transport):** At the last meeting, April 9, I outlined the new controls we had put in place to address deficiencies in planning and control of major capital projects. These initiatives included the creation of the Program Control Board, with a mandate to rank, prioritize, and recommend approval of all proposals and submissions related to the allocation of departmental resources; and the establishment of a Cost Recovery and Economic Evaluation Directorate to provide economic assessments of major capital projects.

With reference to the Radar Modernization Project, I mentioned that we were undertaking a reassessment of the scope of the project in view of the concerns of the Auditor General related to weaknesses in its planning, leading to potential overscoping. I am now in a position to advise you that our economic reassessment has resulted in a finding that nine sites have costs exceeding their quantifiable benefits. These sites include three ISSRs at Thompson, Big Trout Lake, and Kapuskasing; and the primary radar portions of six Terminal Surveillance Radars at Hamilton, London, Sault Ste. Marie, Moncton, Prince George, and North Bay.

Before proceeding with the balance of our considerations today, I would ask members to reflect for a moment on the fact that while a benefit-cost analysis is an invaluable tool for decision-making, the weight to be assigned to the results varies with the extent to which a given benefit-cost analysis manages to quantify the benefits and the costs. I should add that our principle focus from a safety, operational, and technical perspective has been on defining and justifying the system as a whole, although we have not overlooked an assessment of the economic viability of individual component sites.

The revised benefit-cost analysis was not an analysis of the system as a whole but rather considered specific sites within the system on an individual basis. All of the costs were quantified, but some major benefits were not. For

[Traduction]

diminué considérablement depuis 1980, et ce, malgré le fait que le ministère n'en ait pas tenu compte dans son analyse de rentabilité.

A notre avis, le Conseil du Trésor ne disposait pas de tous les renseignements appropriés lorsqu'il a pris sa décision, et cette situation a donné lieu à l'installation d'un nombre excédentaire de radars déployés dans le cadre du PMRA.

Madame la présidente, nous tenions à ajouter ces remarques afin d'expliquer certains points qui n'étaient pas très clairs dans le procès-verbal. Il semblait y avoir un peu de confusion quant à la signification de ces questions en particulier. Merci.

**M. R.M. Withers (sous-ministre, ministère des Transports):** Lors de la séance du 9 avril dernier, je vous ai parlé des nouvelles mesures que nous avons prises en vue d'améliorer la planification et le système de contrôle des grands projets d'immobilisation. Ces initiatives comprenaient la création du Conseil d'examen des programmes du ministère, dont le mandat consiste à établir l'ordre et la priorité de toutes les propositions relatives à l'affectation des ressources du ministère et d'en recommander ou d'en déconseiller l'approbation et l'établissement d'une Direction générale du recouvrement des coûts et des évaluations économiques chargée de fournir des évaluations économiques sur les grands projets d'immobilisation.

En ce qui concerne le projet de modernisation des radars, j'ai dit que nous allions entreprendre une réévaluation de la portée du projet suite aux préoccupations exprimées par le vérificateur général quant à des faiblesses au niveau de la planification, qui pourraient éventuellement mener à une trop grande portée. Je suis maintenant en mesure de vous dire que notre évaluation économique a révélé que, dans neuf stations, les coûts excèdent les avantages quantifiables. Ces stations comprennent les trois stations radars secondaires autonomes de Thompson, Big Trout Lake et Kapuskasing, ainsi que le radar de surveillance primaire des six radars de surveillance en zone terminale à Hamilton, London, Sault Ste-Marie, Moncton, Prince George et North Bay.

Avant de passer aux autres questions que nous voulons étudier aujourd'hui, je ferais remarquer aux membres que, bien qu'une analyse avantages-coûts constitue un outil inestimable de prise de décisions, le poids accordé aux résultats varie selon la mesure dans laquelle une analyse avantages-coûts donnée réussit à quantifier les avantages et les coûts. J'ajouterais que, du point de vue technique, opérationnel et sécuritaire, nous nous sommes surtout efforcés de définir et de justifier le système en général, bien que nous n'ayons pas négligé une évaluation de la viabilité économique des différentes stations.

L'analyse avantages-coûts révisée n'était pas une analyse de l'ensemble du système mais plutôt des différentes stations prises individuellement. Tous les coûts ont été quantifiés, mais certains avantages importants ne l'ont pas

## [Text]

instance, the BCA excluded both the tangible and intangible benefits of the new radars at Canada's four busiest centres of aviation activity—Toronto, Vancouver, Calgary, and Montreal—because the measurable benefits exceeded costs at these sites. Without these major benefits, the analysis produced an aggregate negative net present value for the remaining sites. But when the major benefits associated with these four sites are considered, the system as a whole has a positive net value.

Moreover, there are other unquantified benefits primarily dealing with safety and operational factors such as collision avoidance with VFR traffic, hazardous weather avoidance, prevention of collisions with terrain and fixed obstacles, recreational pilot assistance, military advisory and search and rescue assistance—all of which must be taken into account. With all these factors in mind, there is little doubt that the radar modernization program is fully justified to proceed as approved. More specifically, the reasons are, firstly, that 12 of the 18 proposed terminal TSRs examined in the new BCA should proceed, because in each case the quantified benefits were found to be sufficient by themselves to offset the costs. The 6 remaining TSRs and the 3 proposed ISSRs, also examined in the new BCA, should proceed because the quantified benefits came sufficiently close to covering the costs to justify a judgment that the unquantified benefits would more than tip the balance to create a positive net present value.

Thirdly, the air traffic situation is volatile. Indications are that itinerant air traffic movements are increasing at a rate of 3% per year through to 1991. These increases are attributed to the effects of economic regulatory reform, which are occurring even more rapidly than anticipated. For instance, at Victoria and Vancouver, while 1986 traffic was up 8% and 18% respectively, due in part to Expo 86, these traffic movements have continued into 1987 and are forecast to continue to increase at 4% per year through 1991. In fact, as of a week ago the traffic in Vancouver was in excess of that of the Expo year. As a further example, the Prince George ISSR is experiencing significantly increased traffic, and this installation also provides an important service vis-à-vis Canada's commitments to Pacific trans-oceanic air traffic control.

The decision that emerged from the new BCA to proceed with the nine radars with marginally negative net present value is based on the judgment that the unquantified benefits, when applied to the traffic forecasts for those radars over their 20-year life spans, will be more than sufficient to justify their installation. This decision is also strengthened by advice from the Department of Supply and Services that Transport could not obtain anywhere near a full refund for the radars in question.

## [Translation]

été. Par exemple, l'analyse avantages-coûts ne comprenait pas les avantages tangibles et intangibles des nouveaux radars dans les quatre principaux centres d'activités aériennes du Canada, soit Toronto, Vancouver, Calgary et Montréal, car, à ces endroits, les avantages mesurables dépassaient les coûts. Sans ces avantages principaux, l'analyse a révélé une valeur nette actuelle négative pour l'ensemble des autres sites. Mais, si l'on tient compte des principaux avantages liés à ces quatre sites, le système a dans son ensemble une valeur nette positive.

En outre, il existe d'autres avantages non quantifiés concernant surtout des éléments opérationnels et sécuritaires, comme éviter les collisions avec les appareils qui volent à vue, éviter les conditions météorologiques dangereuses, prévenir les collisions avec le terrain et les obstacles immobiliers, aider les pilotes amateurs, donner des conseils aux militaires et aider aux opérations de recherche et de sauvetage—facteurs qui doivent être tous pris en considération. C'est pourquoi la réalisation du programme de modernisation des radars tel qu'il a été approuvé est pleinement justifiée. Plus précisément, les raisons sont d'abord que 12 des 18 radars de surveillance en zone terminale proposés, qui ont fait l'objet de l'analyse avantages-coûts, devraient être installés car, dans chaque cas, l'analyse révèle que les avantages quantifiés suffiraient à compenser les coûts. Les six autres radars de surveillance en zone terminale et les trois stations radars secondaires autonomes proposées devraient aussi être installés car l'analyse avantages-coûts révèle que les avantages quantifiés se rapprochent suffisamment des coûts pour permettre d'affirmer que les avantages non quantifiés feraient pencher la balance de côté d'une valeur nette actuelle positive.

• 1015

Troisièmement, la situation du trafic aérien est changeante. Il semble qu'il augmentera de 3 p. 100 par année jusqu'en 1991. Cette augmentation est attribuable à la déréglementation, dont les effets se font sentir plus rapidement que prévu. Par exemple, à Victoria et Vancouver, même si en 1986 le trafic s'est accru de 8 p. 100 et de 18 p. 100 respectivement, en partie à cause d'Expo 86, la tendance s'est poursuivie en 1987 et on s'attend à ce qu'elle se maintienne au rythme de 4 p. 100 par année jusqu'en 1991. De fait, depuis la semaine dernière, le trafic à Vancouver dépasse celui de 1986. La station radar de Prince George par exemple, connaît une augmentation semblable du trafic et cette base joue aussi un rôle important pour le contrôle du trafic transpacifique.

Si on a décidé, à la suite de la nouvelle analyse avantages-coûts, de faire construire neuf radars même si la valeur actuelle nette était légèrement négative, c'est parce que l'on a pensé que les avantages non quantifiés projetés sur les 20 années du cycle de vie utile des radars justifiaient leur construction. Ce point de vue a été corroboré par l'avis du ministère des Approvisionnements et Services, selon lequel le ministère des Transports n'aurait jamais pu obtenir le remboursement intégral des



[Texte]

But I stress that the operational reason is the prime reason for my judgment.

We have not taken this decision lightly. Rather, I think what we have done is exhaustively to review the choices that are open. I have considered the results of the revised benefit-cost analysis, the unquantified benefits, the possible safety, operational, level of service and other implications of a change in RAMP, including the possible outcome of negotiations with the prime contractor. I am convinced that the most prudent and responsible course is to proceed with the project as it is approved. Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Withers. Before I go to the other members for questioning, I have just two questions that I would like to place.

In an earlier report the Public Accounts committee recommended to another department, National Defence, that they establish life-cycle costs at the start of each major capital project, include those life-cycle costs in the initial project brief to Treasury Board, and disclose life-cycle costs of every major capital project in Part III of the estimates.

Mr. Withers, would the Department of Transport be prepared to take similar steps? Also, has the Treasury Board Secretariat requested life-cycle costing of this nature?

**Mr. Withers:** Yes, we have included life-cycle costs in all our project work. Indeed, in the review that is done at the program control board consideration of any proposed project, life-cycle costs are required within the department to be submitted at that time, and of course that occurs before submission to the Treasury Board.

In fact, life-cycle costs in the new benefit:cost analysis I have just mentioned were included. They included all direct and indirect expenditures, including those which will be required to maintain radar control using this system throughout its life cycle. So we had all the capital expenditures, such as the development costs, project team expenditures, cost of the prototype design, right through to the site-specific costs, such as construction, site preparation, installation, and testing.

• 1020

We also had the operating and maintenance expenditures for operation, such as, say, power, spare parts, consumables, preventive and corrective maintenance and the associated expenditures such as uninterrupted power supplies at our display sites, and where applicable, capital operating and maintenance costs of the additional telecommunications circuits, for both voice and data, for radios and telephone switching equipment, for operational information data, and acquisition and display systems.

**The Chairman:** Thank you. Could I ask Mr. McEachran to comment on whether the Treasury Board

[Traduction]

radars en question. J'insiste cependant sur le fait que ce sont des motifs opérationnels qui ont guidé notre décision.

Nous n'avons pas pris cette décision à la légère. En vérité, nous avons fait une étude en profondeur des options qui s'offraient à nous. J'ai étudié les résultats de la nouvelle analyse avantages-coûts, les avantages non quantifiés, les facteurs de sécurité, de fonctionnement, de service, y compris l'issue possible de négociations avec le premier sous-traitant. Je suis persuadé que la décision la plus sage et la plus responsable est de mettre en oeuvre ce projet dans la forme où il a été approuvé. Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Withers. Avant de donner la parole aux autres membres du Comité, j'aimerais vous poser deux questions.

Dans un rapport antérieur, le Comité des comptes publics a recommandé à un autre ministère, celui de la Défense nationale, qu'il établisse les coûts du cycle de vie utile au début de chaque grand projet d'immobilisation et qu'il les inclue dans l'exposé initial du projet soumis au Conseil du Trésor, et qu'il révèle les coûts du cycle de vie utile de chaque grand projet d'immobilisation dans la partie III des prévisions budgétaires.

Monsieur Withers, le ministère des Transports serait-il disposé à adopter ces mesures? Aussi, le Secrétariat du Conseil du Trésor a-t-il demandé l'établissement de ces coûts du cycle de vie utile?

**M. Withers:** Oui, nous avons inclu les coûts du cycle de vie utile dans tous nos documents. En fait, lorsque le Conseil d'examen des programmes étudie les propositions, les coûts du cycle de vie utile font partie des renseignements nécessaires. Il va sans dire que cela se fait avant que le projet soit soumis au Conseil du Trésor.

Même, la nouvelle analyse avantages-coûts dont j'ai parlé tout à l'heure comprenait ces coûts. Cela comprenait toutes les dépenses directes et indirectes, y compris les sommes qu'il faudra pour assurer l'entretien des radars pendant leur vie utile. Toutes les dépenses d'immobilisation y étaient: conception, équipe de conception, conception du prototype, aménagement du site, comme la construction, la préparation, l'installation, et même les tests.

Cela comprenait aussi les dépenses de fonctionnement et d'entretien comme l'électricité, les pièces de rechange, les biens consommables, l'entretien préventif et correctif et les dépenses connexes, comme l'alimentation ininterrompue en électricité de nos stations et, au besoin, les dépenses d'exploitation et d'entretien des circuits supplémentaires de télécommunications téléphoniques et de transmission de données pour la radio et le matériel de commutations téléphoniques, pour des données opérationnelles, et l'acquisition de systèmes d'affichage.

**La présidente:** Merci. J'aimerais demander à M. McEachran si le Secrétariat du Conseil du Trésor



[Text]

Secretariat is now requesting such detailed life-cycle costing from departments generally.

**Mr. David McEachran** (Acting Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat): From departments generally, Madam Chairman—

**The Chairman:** At the start of a major capital project.

**Mr. McEachran:** The answer in general, Madam Chairman, is yes. In its required documents concerning the preparation and planning of major Crown projects, the Treasury Board does make specific reference to the requirement for full-life cycle costing.

With regard to the specifics of the particular RAMP project, the Treasury Board Secretariat and the department agreed in May 1982 that the department would make every effort to develop acceptable radar systems at the lowest life-cycle cost. That was our requirement confirmed to the department by the Treasury Board in 1982 preceding the granting of effective project approval for this project.

**Mr. R. Buskard** (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada): Madam Chairman, there is no question—I only got the new benefit-cost analysis yesterday—that the life-cycle costs have been included in the documentation.

**The Chairman:** What about the suggestion of disclosure in the Part III of the estimates? Mr. Withers, I do not think you included that in your response. Do you have a methodology in place to disclose life-cycle costs of every major capital project in Part III of the estimates, or could you foresee putting one in place?

**Mr. Withers:** Yes, I can see, Madam Chairman, that it could be done. I am trying to think in terms of our current Part III. I think we describe the project in general and we deal with the cashflows of the project during a given fiscal year. I am uncertain about the degree to which we specify the costs, because of the interrelationship with our own end figures that we put in the main estimates, but there would be no difficulty, in my view, in providing a narrative account of what one sees as the life-cycle cost for a project.

**The Chairman:** Mr. McEachran, is Treasury Board looking at this one across the board too?

**Mr. McEachran:** Madam Chairman, the question has not, to my knowledge, arisen specifically as to whether departments should report evolution of life-cycle costs of major Crown projects in Part III as a general requirement across all departments. Part IIIs are clearly intended to report progress and results achieved by departments, and they do indeed provide information on the progress, the cashflow and the costs to date of major Crown projects. As

[Translation]

demande dorénavant des renseignements aussi détaillés à l'ensemble des ministères.

**M. David McEachran** (sous-secrétaire intérimaire, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor): A l'ensemble des ministères, madame la présidente. . .

**La présidente:** Lors du lancement de grands projets d'immobilisations.

**M. McEachran:** Dans l'ensemble, madame la présidente, oui. Dans ces documents relatifs à la préparation et à la planification de grands projets d'immobilisations publics, le Conseil du Trésor exige spécifiquement les coûts du cycle de vie utile.

Dans le cas du PMRA, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère se sont entendus en mai 1982 pour que le ministère ne néglige aucun effort pour créer un système de radar acceptable, au coût du cycle de vie utile le plus bas possible. Cette exigence, nous l'avons confirmée en 1982 avant de donner le feu vert officiel.

**M. R. Buskard** (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada): Madame la présidente, même si je n'ai obtenu la nouvelle analyse avantages-coûts qu'hier, il ne fait pas de doute que les coûts du cycle de vie utile figuraient dans nos documents.

**La présidente:** Et que pensez-vous de la suggestion de les divulguer dans la partie III du Budget des dépenses? Monsieur Withers, je ne pense pas que vous ayez répondu à cette question. Avez-vous des mécanismes pour révéler les coûts du cycle de vie utile de tous les grands projets d'immobilisations dans la partie III du Budget des dépenses, ou imaginez-vous pouvoir mettre pareils mécanismes en place?

**M. Withers:** Oui, madame la présidente, cela pourrait être fait. J'essaie de faire cadrer cela avec notre partie III actuelle. Nous y décrivons le projet dans ses grandes lignes et nous parlons des mouvements de caisse au cours d'un exercice financier donné. J'ignore dans quelle mesure nous précisons les coûts à cause des liens qui existent entre eux et les chiffres que nous mettons dans le Budget principal des dépenses. Quoi qu'il en soit, il ne devrait pas y avoir de difficulté, selon moi, à donner une description du coût du cycle de vie utile d'un projet.

**La présidente:** Monsieur McEachran, le Conseil du Trésor examine-t-il cette question pour l'ensemble des ministères?

**M. McEachran:** Madame la présidente, à ma connaissance, on ne s'est jamais demandé si les ministères devraient signaler les coûts du cycle de vie utile des grands projets publics d'immobilisations dans leur partie III. Ce document a pour but de signaler les réalisations des ministères ainsi qu'une description de l'avancement de leurs travaux. C'est bien ce que l'on retrouve dans la partie III, y compris les mouvements de caisse et le coût

[Texte]

far as I am aware, there is no requirement that they include data in their Part IIIs on life-cycle costings of individual projects.

**The Chairman:** I think this committee—I cannot speak for other members and we will have to wait and see—has been concerned about life-cycle costing and about the difficulty for members in having a clear understanding of exactly where a project is going at any time. You will probably be hearing more about this in the course of this morning, and we may have a recommendation for you.

• 1025

**Mr. McEachran:** Madam Chairman, I wonder if you permit me a comment. I did not prepare any opening statement for this meeting, but I would like to make a comment about two of the points made by the Office of the Auditor General in his opening statement this morning.

First, there is a statement that the Treasury Board preliminary project approval in 1981 to expend \$4 million was given without a stated operational requirement.

The Treasury Board did have at that time a stated operational requirement, in a document entitled "Air Traffic Services Surveillance Requirements to 1995". That document is dated May 1979. It perhaps was not as complete or definitive an operational requirement as the Office of the Auditor General might have felt appropriate, but the Treasury Board did none the less have an operational requirement statement.

Secondly, I would refer to the comment of the Auditor General's office about a U.S. company, namely Mitre Corporation, that was asked by the Treasury Board to provide comments on the projects. It is in the Auditor General's notes that the firm specifically excluded operating requirements as a basis for their evaluation and that their evaluation was based on technical feasibility of the system and did not assess the proposed radar deployment.

The covering letter submitting that report pointed out that they had reviewed three key documents produced by the Department of Transport, and their responses were based on their review of those documents. They pointed out that they did not have an opportunity to survey the existing Canadian system, the surveillance coverage of the existing system, and they had not had the opportunity to review projected traffic growth and requirements. But they did have—they did have—the department's documents projecting the operational requirements for the future.

I would like to read one or two sections of the short report. The work statement that led to that report was based on some very specific questions. The first question was:

Are the operational requirements set out by Transport Canada considered appropriate (a) in the short run (b) to the end of the century?

[Traduction]

cumulatif des grands projets publics d'immobilisations. Que je sache, les ministères ne sont pas tenus de faire figurer dans leur partie III des renseignements sur le coût du cycle de vie utile de chacun des projets.

**La présidente:** Je pense que le Comité—je ne peux pas parler au nom des autres membres et il faudra attendre et voir—s'intéresse aux coûts du cycle de vie utile et les membres s'inquiètent de la difficulté qu'ils ont à obtenir des rapports clairs sur l'état d'avancement d'un projet. La question reviendra probablement sur le tapis ce matin, et nous aurons peut-être une recommandation à vous faire.

**M. McEachran:** Madame la présidente, j'aimerais faire un commentaire si vous me le permettez. Je n'ai pas préparé de déclaration pour cette audience, mais j'aimerais relever deux des observations faites par le Bureau du vérificateur général dans la déclaration que ses représentants ont faite ce matin.

D'abord, il a été dit que l'approbation préliminaire du projet donnée en 1981 par le Conseil du Trésor, de l'ordre de 4 millions de dollars, n'était pas accompagnée d'un énoncé d'exigences techniques.

Dans les faits, le Conseil du Trésor avait à ce moment-là un énoncé des exigences techniques qui figurait dans un document intitulé *Air Traffic Services Surveillance Requirements to 1995*. Ce document est daté de mai 1979. Cet énoncé n'était peut-être pas aussi complet ou définitif que l'aurait souhaité le Bureau du vérificateur général, mais il reste que le Conseil du Trésor avait effectivement un énoncé des exigences techniques.

En deuxième lieu, je voudrais revenir à l'observation faite par le Bureau du vérificateur général concernant une compagnie américaine, la Mitre Corporation, à qui le Conseil du Trésor a demandé de commenter les projets. Dans les notes du vérificateur général, on lit que cette compagnie avait expressément exclu les exigences opérationnelles de ses facteurs d'évaluation et que cette évaluation portait sur la faisabilité technique du système et non sur le déploiement des radars.

La lettre qui accompagnait le dépôt du rapport mentionnait que la compagnie avait passé en revue trois documents-clés produits par le ministère des Transports et que ses avis procédaient de l'examen de ces documents. La compagnie a précisé qu'elle n'avait pas eu l'occasion d'examiner le système canadien en place, ni son périmètre de surveillance, ni les projections sur l'augmentation du trafic. Mais j'insiste sur le fait qu'elle avait en mains les documents du ministère dans lesquels étaient prévues les exigences opérationnelles futures.

Je voudrais lire un ou deux passages de ce bref rapport. L'énoncé de travail qui a donné lieu à ce rapport tenait en un petit nombre de questions très précises. La première question était la suivante:

Les exigences opérationnelles exposées par Transports Canada sont-elles les bonnes a) à court terme b) d'ici la fin du siècle?

**[Text]**

The response begins as follows:

The overall operational requirements for the short term as stated in the documents are generally satisfactory solutions to the problems. The planned approach will also be effective in the future out to the year 2000, assuming, of course, that enhancements are added when they are deemed necessary.

They concluded that section with the statement that:

The planned operational requirements do not appear overly complex as a solution to the Transport Canada problems. In fact, these operational requirements, compared with planned initiatives in other countries, are not as complex in some areas and are equivalent in complexity in other areas.

The third question also deals with operational requirements. The question was:

Given the conclusions arrived at in relation to operational requirements and the availability of alternate solutions, does the solution planned represent the most cost-effective solution?

Their response is as follows:

The basic planned solution of the PSR and SSR coverage in terminal areas and predominantly SSR coverage in en route areas, plus increased use of automation equipment, will satisfy operational requirements and overcome the existing problems. The planned solution is a sound approach that is not overly sophisticated and appears to be the most cost-effective solution.

I wanted to make those comments because I found it a little confusing to see in the Auditor General's statement that the firm specifically excluded operating requirements as a basis for their evaluation. It seems to me that is what they were considering: the operational requirements for the future, which were the heart of the proposal.

• 1030

**The Chairman:** Mr. McEachran, would it be possible for you to make that entire document available to this committee?

**Mr. McEachran:** Yes, Madam Chair. I would be pleased to do that.

**The Chairman:** And the earlier one, the May 1979 report that you referred to?

**Mr. McEachran:** Yes, Madam Chairman. The 1979 document was an early one. There are a series of additional documents that were produced by the department in the same area. Revision number 2 of March 28, 1983, and the third revision of June 22, 1983, both also make extensive reference to the surveillance requirements of the RAMP system.

**[Translation]**

Voici la réponse:

Dans l'ensemble, les exigences opérationnelles à court terme, telles qu'elles sont énoncées dans les documents, répondent de manière satisfaisante aux problèmes. En outre, la formule projetée sera efficace jusqu'à l'an 2000, pourvu, évidemment, que des améliorations soient apportées lorsqu'elles seront jugées nécessaires.

Le passage se termine ainsi:

Les exigences opérationnelles prévues ne semblent pas être une solution exagérément complexe aux problèmes de Transports Canada. De fait, ces exigences opérationnelles sont à certains égards moins complexes que certains projets prévus dans d'autres pays et à d'autres égards sont d'une complexité comparable.

La troisième question porte elle aussi sur les exigences opérationnelles. Voici la question:

Considérant les conclusions au sujet des exigences opérationnelles et de l'existence d'autres options, la solution prévue est-elle celle dont le rapport avantages-coûts est la meilleure?

Voici la réponse:

Pour ce qui est du périmètre de surveillance des radars de surveillance primaires et des radars de surveillance secondaires dans la zone terminale ainsi que du périmètre de surveillance essentiellement assuré par les radars de surveillance secondaire en route, la solution proposée ainsi que le recours accru à du matériel automatisé répondront aux exigences opérationnelles et régleront les problèmes actuels. La solution proposée est une bonne façon de régler le problème, qui n'est pas trop compliquée et qui semble être la plus avantageuse.

J'ai voulu intervenir parce que j'ai trouvé que cela portait à confusion de voir dans la déclaration du vérificateur général que la compagnie avait expressément exclu les exigences opérationnelles du cadre de son évaluation. Il me semble bien que c'est bien cela qu'elle examinait: les exigences opérationnelles pour l'avenir, qui sont au coeur de la proposition.

**La présidente:** Monsieur McEachran, pourriez-vous mettre tout le document à la disposition du Comité?

**M. McEachran:** Oui, madame la présidente. J'en serai ravi.

**La présidente:** Et l'autre rapport auquel vous avez fait allusion, celui de mai 1979?

**M. McEachran:** Oui, madame la présidente. Celui de 1979 était préliminaire. Le ministère a produit toute une série de documents supplémentaires sur le sujet. Le document révisé numéro 2 du 28 mars 1983 et le document révisé numéro 3 du 22 juin 1983, font tous deux largement allusion aux exigences en matière de surveillance du système PMRA.



[Texte]

**The Chairman:** If you could make copies of those available to the committee members we can decide later whether they should be appended to the *Minutes of Proceedings and Evidence* of today's meeting or whether they should be used by members as background for their questioning and consideration.

**Mr. McEachran:** All this information, Madam Chair, was available to the Treasury Board as the project developed from the initial idea through preliminary project approval to the final effective project approval.

**Mr. Buskard:** The document referred to by Mr. McEachran is entitled "Operational Requirements to the Year 2000". The code number for the document is TP-2085. It was produced, as he said, in May 1979. In our view, this is much more a technical document than it is an operational requirements document.

I refer to a statement by the Department of Transport before the Dublin committee that TP-2085 did not provide sufficient details and to testimony by Mr. Belsher that you cannot finalize a program until you have those details.

In addition, in reviewing the responses from Mitre Corporation themselves on the requirements the corporation stated that the plan, primary surveillance/secondary surveillance and secondary surveillance coverage appear to provide satisfactory coverage, but Mitre cannot validate the coverage without an in-country survey and a study.

In other words, the requirements put forward in the documents provided to Mitre Corporation by the Department of Transport did not give enough information on operational requirements to validate the coverage proposed by the Department of Transport in the RAMP program.

**Mr. Redway:** I guess we were into this area that concerned me, the cost-benefit analysis of the situation and whether in fact we had purchased a Mercedes Benz at a Mercedes Benz price when a Hyundai at a Hyundai price might do. There is obviously disagreement between the department, the Treasury Board and the Auditor General on this area of the costs and the benefits.

Perhaps I can ask Mr. Dubois or Mr. Buskard for a more complete comment on the statements made in the opening statement by Mr. Withers with respect to the cost-benefit analysis of the entire project, bearing in mind that, as we were talking about at the last meeting, there were apparently only three sites where the economic viability perhaps did not justify installing the systems. These were Prince George, Sault Ste Marie and Hamilton. In accordance with Mr. Withers' comments, he has indicated that in addition to those three sites, Moncton, London and North Bay also did not apparently meet the criteria on the basis of costs and the benefits for those specific sites.

[Traduction]

**La présidente:** Si voulez bien en faire faire des copies pour les membres du Comité, nous déciderons par la suite s'il y a lieu de les joindre au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui ou s'ils serviront seulement de documents d'information pour les députés.

**M. McEachran:** Madame la présidente, toute cette information a été mise à la disposition du Conseil du Trésor dès l'origine du projet et jusqu'à son approbation définitive.

**M. Buskard:** Le document dont parle M. McEachran s'intitule *Operational Requirements to the Year 2000*. Il porte le numéro TP-2085. Comme il l'a dit, il est daté de mai 1979. Selon nous, c'est bien davantage un document technique qu'un énoncé des exigences opérationnelles.

Je me reporte à une déclaration faite par le ministère des Transports devant le comité Dublin, selon laquelle le TP-2085 était insuffisamment détaillé, et aux témoignages de M. Belsher, selon qui il est impossible de donner le feu vert à un programme tant qu'on n'a pas des renseignements détaillés.

De plus, même si la compagnie Mitre affirme que le périmètre de surveillance des radars de surveillance primaires et secondaires semble être adéquat, elle ne peut pas valider la surveillance de ces radars sans avoir fait une étude sur le territoire canadien.

Autrement dit, l'énoncé de travail donné à la compagnie Mitre par le ministère des Transports ne donnait pas assez de renseignements sur les exigences opérationnelles pour valider la surveillance proposée par le ministère des Transports dans le programme PMRA.

**M. Redway:** Nous sommes en train d'étudier la question qui m'intéresse, l'analyse avantages-coûts et la question est de savoir si nous avons acheté une Mercedes Benz au prix d'une Mercedes Benz alors qu'une Hyundai au prix d'une Hyundai aurait pu suffire. De toute évidence, il y a désaccord entre le ministère, le Conseil du Trésor et le vérificateur général sur les coûts et les avantages.

Peut-être M. Dubois ou M. Buskard pourraient-ils développer les déclarations de M. Withers, sur l'analyse avantages-coûts de tout le projet. Je leur demanderais de ne pas oublier, comme on le disait lors de la dernière séance, qu'il n'y avait, semble-t-il que trois emplacements où l'installation des systèmes n'était pas jugée rentable. Je parle de Prince George, Sault-Ste-Marie et Hamilton. D'après ce qu'a dit M. Withers, trois autres villes ne répondaient pas aux critères de rentabilité. Moncton, London et North Bay.



[Text]

[Translation]

• 1035

So it would appear, before you look at the unquantified benefits, that perhaps we could have scrapped the systems at six sites now. I take it this would have reduced the costs substantially, and the cost to the taxpayers at the moment would be very substantially different.

I do not know whether there are any figures available or what they might have been, if we eliminated those six sites. But I would like to know from Mr. Buskard, based on what he has heard this morning and on his own investigation, whether all of the material that has been referred to this morning has been made available to him and whether he has reached his own assessment. Having all this in mind and having it all available, what is his assessment of the situation is as to whether or not those six sites should be proceeded with?

**Mr. Buskard:** Madam Chair and Mr. Redway, I have had the document only since yesterday morning. I have had time to do only a very, very preliminary review of the overall document. I have not been able to get deeply into the data. My preliminary investigation indicates that the document is a significant improvement over the one one that was previously done some four or five years ago. I have certain reservations—

**Mr. Redway:** Does this mean it now retroactively justifies what was done before? Is this what you are saying?

**Mr. Buskard:** No, sir. This is not what I am saying. I have some reservations.

**Mr. Redway:** Could you clarify it for me?

**Mr. Buskard:** I have some reservations based on the removal of elements from the benefit cost and putting them into an unfortunate situation called unquantified benefits. In my view, a benefit cost should take into account all of the elements of the program that can be estimated, not necessarily with firm empirical data, but certainly on the basis of experience, traffic flows and the like. Estimates are possible.

Those elements are now placed into unquantified benefits. In my view it throws the benefit cost into a situation where the justification for the radars is based then on judgment of unquantified data.

In referring to the three sites that we initially stated did not meet the requirements of a net present value of greater than one in our initial report, those were tests. We had neither the time nor the available manpower to do more than the three sites. So those three we looked at.

In looking at what has been done by the department, you now have a balance. From the benefit cost point of view, three ISSRs should be removed and six terminal surveillance or primary surveillance radars should be removed. In adding the unquantified benefits, the department has come to a judgment that the system should remain as it is. I have no way of analysing

Avant même de faire intervenir les avantages non quantifiés, il semble que vous auriez pu faire disparaître six stations radars. Je suppose que cela avait fait baisser considérablement les coûts, et que les contribuables auraient eu beaucoup moins à payer.

Je ne sais pas s'il existe des chiffres sur ce que ces coûts auraient été si ces six stations avaient été éliminées. Je voudrais demander à M. Buskard si, d'après ce qu'il a entendu ce matin et à la suite de sa propre enquête, tous les documents dont il a été question ce matin ont été mis à sa disposition et s'il est arrivé à sa propre conclusion. Quel cas, que pense-t-il de la situation et pense-t-il que ces stations devraient être construites ou pas?

**M. Buskard:** Madame la présidente et monsieur Redway, je n'ai ce document que depuis hier matin. J'ai seulement pu en faire une lecture en diagonale. Je n'ai pas pu me pencher sur les chiffres. À première vue, ce document représente une nette amélioration par rapport à celui qui a été rédigé il y a quatre ou cinq ans. J'ai certaines réserves. . .

**M. Redway:** Est-ce qu'il justifie rétroactivement ce qui a été fait? Est-ce ce que vous dites?

**M. Buskard:** Non, monsieur. Ce n'est pas ce que je dis. J'ai des réserves.

**M. Redway:** Pourriez-vous les préciser?

**M. Buskard:** J'ai des réserves à propos du fait qu'on a enlevé certains facteurs de l'analyse avantages-coûts et qu'on les a placés, malheureusement, dans ce que l'on appelle des avantages non quantifiés. Selon moi, une analyse comme celle-là devrait tenir compte de tous les éléments du programme qui peuvent être évalués, pas nécessairement au moyen de données factuelles mais assurément à partir de l'expérience, du trafic et d'autres considérations de ce genre. Il est possible de faire des estimations.

Ces facteurs font maintenant partie des avantages non quantifiés. Cela a pour effet de justifier les radars au moyen de données non-quantifiées.

Quand nous avons dit que trois emplacements ne répondaient pas aux critères dans notre premier rapport, nous avions fondé notre conclusion sur des tests. Nous n'avions ni le personnel ni le temps d'en évaluer plus de trois. Ce sont ceux que nous avons testés.

Si l'on examine ce que le Ministère a fait, les choses sont maintenant en équilibre. Du point de vue de l'analyse avantages-coûts, trois stations radars secondaires autonomes pourraient disparaître et six radars de surveillance en zone terminale ou radars de surveillance primaires pourraient être supprimés. En ajoutant les avantages non quantifiés, le Ministère est arrivé à la

[Texte]

unquantified, non-empirical data, so I cannot give you a firm answer, sir.

**Mr. Redway:** In your experience, are there decisions made by other government departments and/or the Department of Transport based on judgment of unquantified data? Is it a normal process to make one's decisions on this basis for capital projects of this size and magnitude? Or is it an extraordinary approach?

**Mr. Buskard:** No. Making judgment calls on the part of departments in terms of expenditures of funds for capital acquisitions is not unusual. In point of fact, the benefit cost that was done by the department initially was, to my recollection, the first one done on a major project. I believe that Treasury Board is now requesting that departments of major Crown projects prepare benefit costs to be used as a factor in the analysis.

• 1040

In this case our initial evaluation indicated that the Department of Transport placed significant emphasis, almost complete emphasis, on the fact that they would only put a radar into an area or site where the net present value was greater than one. This was in the Treasury Board brief, but it was not suggested in the new one. This new one suggests that even if the benefit cost does not indicate a net present value greater than one, the radar will be placed into location on the basis of judgment factors.

**Mr. Redway:** What would your recommendation to the department, the Treasury Board and to us as a committee be with regard to the use of cost benefit analysis studies and whether the judgment factor should be taken into account? If that is the case, I assume that virtually anything could be justified on the basis of cost-benefit analysis. Do you think some tighter parameters should be established by the Treasury Board as to what kind of a cost-benefit analysis there should be?

**Mr. Buskard:** I believe that if the cost-benefit analysis is to have value, it should contain as many elements of the program as possible, even if they are estimates, in order to come to a net present value calculation which is meaningful for decision purposes.

In my view, that is the main value of a benefit cost. You cannot take the judgment and the experience factors out of the decisions either on the part of the department or on the part of the Treasury Board to proceed with a program.

**Mr. Redway:** You said meaningful for decision-making purposes, but then you went on to qualify that and said that you cannot take judgment out of it. Therefore, as far

[Traduction]

conclusion que le système devrait rester tel qu'il est. Il ne m'est pas possible d'analyser des données non quantifiées, non factuelles, si bien que je ne peux pas vous répondre formellement, monsieur.

**M. Redway:** D'après vous, le ministère des Transports ou d'autres ministères prennent-ils des décisions à partir de données non quantifiées? Est-il normal de prendre des décisions de cette façon dans le cas de projet d'immobilisations de cette ampleur? Ou est-ce exceptionnel.

**M. Buskard:** Non. Il n'est pas inhabituel que les ministères s'en remettent à leur jugement pour décider de dépasser des crédits d'immobilisations. De fait, l'analyse avantages-coûts qui avait été effectuée par le Ministère était, si je me souviens bien, la première qui ait été effectuée dans le cas d'un projet d'envergure. Je crois que le Conseil du Trésor demande maintenant aux ministères chargés de gros projets de préparer une analyse avantages-coûts qui est prise en ligne de compte lors de l'analyse de ces projets.

En l'espèce, d'après l'évaluation que nous en avons faite, le ministère des Transports a surtout mis l'accent, a mis presque entièrement l'accent, sur le fait qu'il ne placerait de radar sur un site que si la valeur nette actuelle dépassait un. C'est ce que faisait valoir le mémoire du Conseil du Trésor, bien que cela ne figure pas dans le nouveau. D'après ce nouveau mémoire, même si l'analyse avantages-coûts ne donne pas de valeur nette actuelle supérieure à un, le radar sera placé sur le site choisi en fonction de valeurs subjectives.

**M. Redway:** Que recommanderiez-vous au Ministère, au Conseil du Trésor et à notre comité à propos de l'utilisation de ces études avantages-coûts et pensez-vous que des valeurs subjectives devraient être prises en considération? Si tel est le cas, je suppose que n'importe quoi ou presque pourrait être justifié en fonction d'une analyse avantages-coûts. Estimez-vous que le Conseil du Trésor devrait établir des critères plus stricts régissant les analyses avantages-coûts?

**M. Buskard:** Je crois que, si l'analyse avantages-coûts doit avoir une certaine valeur, elle devrait renfermer le plus grand nombre d'éléments du programme possible, même s'il ne s'agit que de prévisions, en vue d'en calculer la valeur actuelle nette, calcul qui permettrait de prendre une décision.

À mon avis, c'est là l'intérêt principal d'une analyse avantages-coûts. Cependant, le Ministère ou le Conseil du Trésor ne peuvent pas non plus ne pas tenir compte de certaines valeurs subjectives, de certains facteurs d'expérience lorsqu'ils décident de donner le feu vert à un programme.

**M. Redway:** Vous avez dit que ce calcul devait permettre de prendre une décision, mais vous avez ajouté tout de suite après qu'on ne pouvait pas ne pas tenir

[Text]

as you are concerned, this cost-benefit analysis justifies what was done and you are now satisfied.

**Mr. Buskard:** No, I am not.

**Mr. Redway:** Well, what are you saying?

**Mr. Buskard:** I am saying that the unquantified benefits contained in the present cost-benefit analysis, which have been taken out of the analysis, separated and factored into the judgment on whether to locate or not locate a radar, are almost as significant as the benefit cost. In my judgment, the benefit cost does not contain information I believe could have been estimated. Now, I must say again that this is on the basis of a very preliminary review.

**Mr. Dubois:** We did not have time to analyze the particular document in detail. On the basis of principle however, we are talking about a \$1 billion project. We believe that the most sophisticated approach should be taken when estimating the cost of projects of that nature, so the unquantified benefits in principle should be as few as possible. If there is any possibility of quantifying, it should be done, which the point Mr. Buskard is making.

To go beyond that and be more specific, we would need time to analyse the latest cost benefit document very thoroughly. Then we could come back with more specific comments, if that is the wish of the committee.

**Mr. Redway:** It would be my personal wish that we get some in-depth analysis because it seems to me that the whole thing turns on this issue of whether or not the cost benefit analysis really justifies what has been produced here and we need to spend the billion dollars or spend something less.

• 1045

**Mr. Withers** indicated this morning that it would not be cost effective, I guess, to start cancelling things out at this stage. I would like to perhaps ask him to elaborate on that and I would like to find out just what the situation would be if we cancelled three of these sites, if we cancelled six of the sites, if we cancelled six plus three of the others, where would be and what is the situation there, Mr. Withers?

**The Chairman:** And perhaps also basic to that is that Mr. Withers in his presentation put a lot of emphasis on safety. I guess you cannot put a value on human life, but I would assume you have done studies on accidents or there is something that could be factored in here. Perhaps you could develop this a little.

**Mr. Withers:** Madam Chair, I would be happy to attempt to clarify where we are today as opposed to where we were in 1982 when we did the first one. What we have in effect done in this new BCA is to review a 1983 decision based on a 1982 BCA, we think with the benefit of more accurate methodology, and I would just like to say a word on that.

[Translation]

compte de certaines valeurs subjectives. Par conséquent, vous estimez que cette analyse avantages-coûts justifie les mesures prises et vous êtes maintenant satisfaits.

**M. Buskard:** Non, je ne le suis pas.

**M. Redway:** Alors, que voulez-vous au juste?

**M. Buskard:** Les avantages non quantifiés que renferme l'actuelle analyse avantages-coûts, avantages qui ont été tirés de l'analyse, séparés et pris en considération lorsque la décision d'implanter ou non un radar a été prise, sont tout aussi importants ou presque que l'analyse avantages-coûts elle-même. À mon avis, cette analyse ne renferme pas de renseignements qui auraient pu être chiffrés. Cela dit, nous n'avons pas analysé cette question en profondeur.

**M. Dubois:** Nous n'avons pas eu le temps d'analyser ce document dans le détail. Mais il s'agit d'un projet d'un milliard de dollars. Nous pensons qu'une analyse très poussée devrait être faite lorsque des projets de cette nature sont chiffrés et ainsi réduire au minimum les avantages ne pouvant être quantifiés. S'ils peuvent l'être, cela devrait être fait, et c'est précisément ce que dit M. Buskard.

Cela dit, nous avons besoin de plus de temps pour analyser à fond l'analyse avantages-coûts la plus récente. Nous pourrions ensuite vous en donner des détails plus précis, si c'est ce que désire le comité.

**M. Redway:** Je préférerais qu'on en fasse une analyse approfondie car il me semble que toute cette affaire tourne autour de la question de savoir si l'analyse avantages-coûts effectuée justifie bien la décision qui a été prise et si nous devons absolument dépenser ce milliard de dollars ou dépenser moins.

**M. Withers** a dit ce matin qu'il ne serait pas rentable, je suppose, de tout annuler à ce stade-ci. Je voudrais lui demander de développer sa pensée et je voudrais savoir ce qui se produirait si nous annulions trois de ces sites, si nous en annulions six, si nous en annulions six plus trois des autres? Quel en serait le résultat net, monsieur Withers?

**La présidente:** Il ne faudrait peut-être pas oublier non plus que M. Withers, dans son exposé, a beaucoup parlé de sécurité. On ne peut pas chiffrer le coût d'une vie humaine, mais je suppose que vous avez fait des études sur les accidents ou sur quelque chose de ce genre dont on pourrait tenir compte. Peut-être pourriez-vous nous en dire un peu plus sur le sujet.

**M. Withers:** Madame la présidente, je serais ravi de vous dire, le plus clairement possible, où nous en sommes aujourd'hui pas rapport à où nous étions en 1982 lorsque nous avons effectué cette première analyse. Ce que nous avons fait, c'est que nous avons revu une décision de 1983 qui avait été prise à partir d'une analyse avantages-coûts datant de 1982, en ayant recours, pensons-nous, à des



[Texte]

The 1982 work evaluated the various components of RAMP using average costs, whereas the new study uses marginal costs. This means that in calculating the costs of a particular component, the new study only included the costs that would be avoided by deleting that particular component—in other words, by deleting one of those TSRs, and we took each one on its own merits.

We think this is a better approach because the development costs of RAMP represent a fixed cost of having an up-to-date radar system in Canada. There is a system cost there to design a system and this cost should not be allocated to individual radars, as no savings in development costs could be realized if a particular component were deleted from the program. You paid your system development cost and that is sunk.

This separation of fixed and variable costs also made it possible to determine whether there would be any advantage in delaying implementation of the program; in other words, postponing the variable costs, and the 1982 methodology did not permit this important question to be studied.

The other major difference in the methodology, I submit, is that the new BCA took a more conservative approach to the measurement of benefits.

In the 1982 study, benefits were included whenever they were believed to be valid, even if it was sometimes necessary to rely on rough estimates of their value. In the new BCA, any benefits that could not be documented with reasonable confidence were excluded, so the new rule in measuring benefits was essentially when in doubt, leave them out. We think this conservative approach to the measurement of benefits was important. In that respect, we had the full support of the independent consultants, Hickling, with whom we contracted for an independent assessment of our new approach.

The third main difference in methodology is represented by the development of a new simulation model to permit a better estimate of the delays that could be avoided with radar and by the use of Canadian airline operating costs in place of the United States data which were used in the 1982 work—and which, by the way, they were obliged to use, because they did not have Canadian data that were usable in 1982.

Those are the main differences in methodology between the two studies. There are a number of other ways in which the new study is more advanced than its predecessor, for instance, the sensitivity analyses that were performed.

Apart from the differences in methodology, I would ask you to appreciate that the two studies also differ in their

[Traduction]

méthodes un peu plus exactes, et j'aimerais vous en dire quelques mots.

L'étude de 1982 avait évalué les divers éléments du projet de modernisation des radars en calculant les coûts moyens, alors que cette nouvelle analyse établit les coûts marginaux. Ainsi, en calculant le coût d'un élément donné, cette nouvelle analyse n'a tenu compte que du coût non dû en supprimant cet élément donné—autrement dit, en supprimant un des radars de surveillance en zone terminale—et nous avons établi ces coûts pour chacun d'entre eux.

Nous pensons que cette démarche est meilleure car les frais de mise au point du projet de modernisation des radars constituent des coûts fixes de cette modernisation du système de radars au Canada. Il faut mettre au point ce système et, pour le mettre au point, il faut de l'argent, et ces frais ne devraient pas être imputés à chaque radar, étant donné que les frais de mise au point sont fixes et qu'aucune économie ne serait réalisée dans ce domaine si un élément donné du programme était supprimé. Vous assumez ces frais de mise au point du système, et vous ne pouvez rien récupérer.

Cette séparation entre les coûts fixes et les coûts variables a également permis de déterminer s'il y aurait avantage à reporter l'application du programme; autrement dit, à reporter les coûts variables, et l'étude réalisée en 1982 ne nous permettait pas d'étudier cette question importante.

Autre différence notable, la nouvelle analyse avantages-coûts mesure ces avantages de façon plus prudente.

L'analyse de 1982 tenait compte de tout avantage jugé solide, même s'il était parfois nécessaire de recourir à des prévisions chiffrées approximatives. La nouvelle analyse avantages-coûts n'a pas tenu compte des avantages dont nous n'étions pas sûrs, si bien que le nouvel étalon qui servait à mesurer ces avantages était de les laisser de côté si nous avions des doutes. Nous pensons que nous devons être prudents. À cet égard, nous avons reçu le plein appui des experts indépendants que nous avions recrutés, le cabinet Hickling, pour obtenir une évaluation indépendante de notre nouvelle façon de procéder.

La troisième différence notable tient à la mise au point d'un nouveau modèle de simulation nous permettant de mieux chiffrer les retards pouvant être évités en recourant à l'utilisation de radars et en se servant des coûts d'exploitation des compagnies aériennes canadiennes au lieu des données américaines que nous avions dû utiliser en 1982 car aucune n'existait pour le Canada en 1982.

Voilà les principales différences entre ces deux analyses. Cette nouvelle analyse est, à de nombreux autres égards, plus poussée que la précédente; prenons, par exemple, les analyses de sensibilité qui ont été effectuées.

Mis à part ces différences de procédure, il convient également de noter que les prévisions relatives à la



[Text]

forecasts of traffic growth and fuel costs. Both are lower today than they were in 1982. Their combined effect is to lower the benefits of radar to some extent in relation to the estimates of 1982. As to the validity of putting in what we call the unquantified benefits, it is one of the considerations.

• 1050

Madam Chair asked specifically about the question of safety. In terms of evaluating what we would and would not put in, I will ask the official of the department who led the work in this cost-benefit analysis to say a few words on the question of what we would allow to be put in and what we considered would have to be based on judgment.

Mr. J.A.A. Lovink (Director General, Cost Recovery and Economic Evaluation, Department of Transport): Madam Chairman, I will address Mr. Buskard's statement in general terms. He seemed to be saying these kinds of studies should make an exceptional effort to measure all costs and that this particular benefit-cost analysis has failed in that respect. About the general proposition, I think we cannot disagree. I think the new cost-benefit analysis shows very clearly that we have made an extraordinary effort to quantify all the benefits which could be quantified with some confidence.

In general terms, I would like to speak to you about how much confidence is required to put a benefit into the study, to count it among the benefits of a particular project. As Mr. Withers said, we had the advice of the consultants with whom we contracted. It was that we should be very careful not to include anything which could be easily questioned. On that basis we took out some of the benefits included in the 1982 benefit-cost analysis. While we have confidence in the judgment on which it was based, we could not actually document the exact time savings which, for example, the judgment of officials indicated would be realized. We took those things out.

To compensate, we did the sensitivity analysis Mr. Withers referred to. For example, in the 1982 cost-benefit analysis certain safety benefits were counted. Because we could not adequately document them, we took them out of the cost-benefit analysis and put them in the sensitivity analysis. If we counted those benefits, what would the result be? The sensitivity analysis shows that if they are included, the advantages of the project rise very markedly. That is true for all of the unquantified benefits we were able to measure in some, albeit tentative, way and put into the sensitivity analysis on that basis.

I think the report shows the results in some 18 different scenarios, depending on which of these unquantified benefits you include or exclude. In one case, we include all of them and examine the results. If you include all the

[Translation]

croissance du trafic et au prix du carburant différent également. Tous deux ont baissé par rapport à 1982 ce qui a pour conséquence de réduire les avantages que présenteraient les radars par rapport à ce qui avait été décidé en 1982. Quant à savoir si ce que nous appelons les avantages non quantifiés doivent pris en considération, c'est une question de jugement.

Madame la présidente, vous m'avez posé une question à propos de la sécurité. Je demanderais à celui qui a dirigé ces travaux de vous dire ce dont nous avons tenu compte et ce dont nous n'avons pas tenu compte et qui, à notre avis, relève du jugement.

M. J.A.A. Lovink (directeur général, Recouvrement des coûts et Évaluations économiques, ministère des Transports): Madame la présidente, je répondrai à l'exposé de M. Buskard dans ses grandes lignes. M. Buskard semble dire que ces études devraient mesurer absolument tous les coûts, ce qui n'a pas été le cas de cette analyse avantages-coûts. Sur le plan général, je crois que nous sommes d'accord sur ce point. La nouvelle analyse avantages-coûts montre très clairement que nous n'avons ménagé aucun effort pour essayer de quantifier tous les avantages jugés solides.

Je voudrais vous dire comment nous jugeons un avantage solide, pour qu'il en soit tenu compte dans un projet donné. Comme l'a indiqué M. Withers, nous avons été conseillés par les experts que nous avions recrutés. Ils nous ont conseillé de faire attention à n'inclure aucun avantage pouvant facilement être mis en cause. C'est la raison pour laquelle nous avons retiré de cette nouvelle analyse certains avantages qui avaient été inclus dans l'analyse de 1982. Bien que nous étions sûrs de notre raisonnement, nous n'avons pas pu, par exemple, chiffrer avec exactitude les économies de temps réalisées comme le faisaient valoir les responsables. Nous avons donc retiré cela de la nouvelle analyse.

Pour rééquilibrer les choses, nous avons effectué l'analyse de sensibilité dont a parlé M. Withers. Par exemple, dans l'analyse de 1982, certains avantages tenant à la sécurité avaient été pris en considération. Puisque nous ne pouvions pas bien les documenter, nous les avons retirés de l'analyse avantages-coûts et les avons inclus dans l'analyse de sensibilité. Si nous tenions compte de ces avantages, quel en serait le résultat? D'après l'analyse de sensibilité, les avantages que représenterait ce projet, s'ils étaient inclus, augmenteraient de façon significative. Cette observation vaut pour tous les avantages non quantifiés que nous avons réussi à mesurer d'une façon ou d'une autre, même si la méthode utilisée était imparfaite, et que nous avons inclus dans l'analyse de sensibilité.

Le rapport montre quels en sont les résultats suivant 18 scénarios différents, le tout est en fonction des avantages non quantifiés inclus ou non inclus. Dans un cas, nous incluons tous ces avantages et nous examinons les

## [Texte]

unquantified benefits, the thing becomes enormously advantageous to the country.

Beyond that, I think the study results can be used to answer the question of whether the overall negative net present value for the project can be offset by the unquantified benefits. The example I would give you relates to our assessment of the benefits of having radar in Ottawa. The benefits of having radar in Ottawa are measured at \$135 million. Those are the quantified benefits. I think the present net value of putting a radar into Ottawa is in the order of \$114 million or something like that.

• 1055

If you reckon that the benefits of having radar at Toronto, Montreal, Dorval, Calgary, and Vancouver are bound to be very substantially greater than the benefits of having radar at Ottawa, inasmuch as they are larger airports with more traffic, then it becomes clearer that even if their benefits are—those four sites, which we were unable to quantify in the report—no greater than the benefits of Ottawa, the overall net present value of the project becomes very significantly positive.

**Mr. Redway:** I am still waiting to hear from Mr. Withers about the six sites and the three overall systems, as to what might happen if they were cancelled. We have heard these comments that in various scenarios with quantified and unquantified factors you can justify or not justify various sites. I gather that in the worst instance there are at least six specific sites that we perhaps should not have provided for in the first place. If we were to get rid of them now, what would it cost us, and how much would we be spending on getting rid of them?

**Mr. Withers:** First of all, I would just like to comment on a figure that was used earlier by the Deputy Auditor General, that the project was a \$1 billion project. We are carrying the cost currently at \$800 million, as opposed to \$1 billion.

As to the specific sites that were under consideration, each one of them was re-examined after the benefit cost analysis, in light of all the other factors, and reviewed by our Program Control Board. And to report on the deliberations of the Program Control Board, in relation to these sites, I would ask Mr. Jackson, who is the executive director of the board, to provide the details.

**Mr. R. Jackson (Acting Assistant Deputy Minister, Review, Department of Transport):** The Program Control Board was faced with a point of making a recommendation to the deputy minister, which would be then made to the Minister, in terms of reducing the scope of the radar modernization program, or not to do so.

We had at our disposal the benefit cost analysis which, as has already been reported, indicated that a number of sites on an individual basis did not have a positive net present value. Our deliberation had to take into account the results of this BCA, the benefit cost analysis, as well as the factors that have already been discussed by Mr.

## [Traduction]

résultats. Si on inclut tous les avantages non quantifiés, ce projet représente un énorme avantage pour le pays.

Cela dit, je pense que les résultats de cette analyse peuvent être utilisés pour répondre à la question de savoir si la valeur actuelle nette de ce projet, qui est globalement négative, peut être compensée par les avantages non quantifiés. Je vais vous citer comme exemple l'évaluation que nous avons faite des avantages qu'il y aurait à implanter un radar à Ottawa. Ces avantages se chiffrent à 135 millions de dollars. Voilà pour les avantages quantifiés. Je crois que la valeur nette actuelle qu'il y aurait d'implanter un radar à Ottawa se situe aux alentours de 114 millions de dollars.

Si l'on estime que les avantages que présenterait un radar à Toronto, Montréal, Dorval, Calgary et Vancouver sont forcément plus nombreux qu'à Ottawa, étant donné que, dans ces villes, les aéroports sont plus grands et le trafic est plus important qu'à Ottawa, il est alors évident que, même si ces avantages—je veux parler de ces quatre sites, que nous n'avons pas pu quantifier dans le rapport—ne sont pas plus nombreux que ceux d'Ottawa, la valeur nette actuelle du projet est considérablement rehaussée.

**M. Redway:** M. Withers n'a toujours pas répondu à ma question sur les six sites et les trois systèmes; je lui demandais ce qui se produirait s'ils étaient annulés. Nous savons que, selon les scénarios, si certains facteurs sont quantifiés ou ne sont pas quantifiés, tel ou tel site peut se justifier. Au pire, il y a au moins six sites donnés que nous n'aurions peut-être pas dû réserver au départ. Si nous devions nous en débarrasser maintenant, qu'est-ce que cela nous coûterait, et combien devrions-nous dépenser à cet effet?

**M. Withers:** Premièrement, je voudrais revenir sur le chiffre cité tout à l'heure par le sous-vérificateur général lorsqu'il a dit que le projet coûterait 1 milliard de dollars. Nous l'avons chiffré à 800 millions de dollars et non pas à 1 milliard de dollars.

Quant aux sites examinés, chacun d'entre eux a été réexaminé après cette analyse avantages-coûts, à la lumière de tous les autres facteurs, et ce, par notre conseil d'examen des programmes. Et en ce qui concerne cette question, je demanderais à M. Jackson, directeur exécutif de ce conseil de bien vouloir vous donner tous les détails.

**M. R. Jackson (sous-ministre adjoint intérimaire, Revue, ministère des Transports):** Le Conseil d'examen des programmes a été chargé de présenter une recommandation au sous-ministre, qui l'aurait transmise au ministre, à propos du programme de modernisation des radars dont la portée devait être réduite ou non.

Nous avons à notre disposition cette analyse coûts-avantages qui, comme nous l'avons déjà dit, faisait valoir qu'un certain nombre de sites précis ne présentaient pas de valeur actuelle nette positive. Dans nos discussions, nous avons tenu compte des résultats de cette analyse avantages-coûts, ainsi que des facteurs dont ont déjà parlé

[Text]

Buskard and others, in terms of looking at the non-quantifiable benefits.

We also had to look at the situation from the point of view of the affordability aspects of the equation, quite separate from the economic aspects of it. I would like to just briefly run through the factors that we considered in coming to the recommendation and the conclusion that the project should proceed as originally scoped.

The first thing we looked at was of course the results of the benefit cost analysis. First of all, I will talk about the three ISSR sites that were referred to early by Mr. Withers. These particular sites have a negative net present value. However, there are additional benefits, which were not quantified in the BCA, associated with the domestic and international traffic, using random route or area navigation systems in passing over the area covered by these particular sites.

Any benefits to the carriers, with respect to the use of these facilities, would be forgone. Such benefits include fuel, passenger time and operating time. Over the period of the life of the radars, it is anticipated that some 1.6 million movements would be directly or indirectly affected by the radar coverage provided by these sites.

• 1100

I think this then gave us a feeling that although those benefits associated with the movements were not quantified, it was only necessary to receive \$6 worth of benefits for each movement in order to justify those sites. In other words, the benefits were not quantified. However, in looking at those benefits and applying them against the number of movements over the 20-year life of the radars, it was a fairly minimal benefit that would be necessary to offset the NPV of those sites.

The second factor we took into account was what we could in fact save, given where we now stood in the project, if those sites were cancelled. We were confident that the unquantifiable benefits that would be attributable to it were so insignificant that they would more than offset the negative NPV. We examined the aspects of getting out of the contract, and we were advised by DSS that contractual delays and contract amendment costs, including foregone penalties with the contractor, would in fact make the savings realized by reducing the size of the contract minimal. I am not in a position to give any exact numbers in that respect, but it was taken into account. Our advice from DSS was that the refund would be minimal.

**Mr. Redway:** Do they have numbers?

**Mr. Jackson:** Mr. Redway, I am not sure whether they do have specific numbers.

[Translation]

M. Buskard et d'autres, pour ce qui est des avantages non quantifiables.

Nous avons dû également tenir compte de l'aspect rentabilité de ce projet, qui est à séparer de l'aspect économique. Permettez-moi de passer brièvement en revue les facteurs dont nous avons tenu compte avant de conclure que ce projet devait se poursuivre en l'état.

Nous nous sommes tout d'abord penchés sur les résultats de l'analyse avantages-coûts. Je vous parlerai en premier lieu des trois sites réservés aux stations radars secondaires autonomes dont M. Withers a parlé tout à l'heure. Ces sites présentaient une valeur actuelle nette négative. Cependant, d'autres avantages viennent s'y greffer, avantages qui n'ont pas été quantifiés dans l'analyse avantages-coûts, et qui tiennent au trafic intérieur international où l'on a recours au système de navigation selon la méthode des itinéraires ou de navigation locale en passant au-dessus de ces sites.

Les avantages que présenterait l'utilisation de ces installations pour les compagnies aériennes avaient été calculés et comprenaient le carburant, le temps passagers et le temps d'exploitation. Au cours de leur cycle de vie utile, nous pensons qu'environ 1,6 million de mouvements aériens seront soit directement soit indirectement touchés par ces radars.

Nous avons donc conclu que, même si ces avantages associés aux mouvements aériens ne pouvaient être quantifiés, il ne fallait obtenir en retour que 6\$ par mouvement aérien pour justifier ces sites. Autrement dit, ces avantages n'étaient pas quantifiables. Cependant, si l'on examine ces avantages en regard du nombre de mouvements aériens en 20 ans, cycle de vie utile des radars, nous avons conclu qu'il fallait un avantage minime en retour pour compenser la valeur actuelle nette de ces sites.

Nous nous sommes ensuite demandés quelles économies nous pouvions réaliser, vu l'état du projet, si nous nous débarrassions de ces sites. Nous savions que les avantages non quantifiables qui y seraient attribués étaient d'une importance si minime qu'ils compenseraient automatiquement la valeur actuelle nette négative de ces sites. Nous avons examiné les clauses de résiliation du contrat, et le ministère des Approvisionnements et Services nous a fait savoir que les reports et les frais qu'entraînerait toute modification au contrat, y compris les pénalités prévues, n'entraîneraient que d'infimes économies. Je ne peux pas vous donner de chiffre précis à cet égard, mais nous en avons tenu compte. Le ministère des Approvisionnements et Services nous a fait savoir que les sommes remboursées seraient minimales.

**M. Redway:** Pourraient-ils nous donner ce chiffre?

**M. Jackson:** Monsieur Redway, je ne sais pas si le ministère a des chiffres précis à vous donner.



[Texte]

**Mr. Redway:** Can we investigate that and report back to us on whether they have some numbers? They would be judgment calls, of course.

**Mr. David O. Roberts (Director of Procurement for the Canadian Airspace Systems Modernization Program):** Madam Chair, I think the point that has to be made initially is that this contract was awarded competitively and as a result we do not have a full cost exposure from the company regarding the individual items of the cost. At this point in time, we have not approached the company, naturally, to get a detailed estimate, but I would like to say that if the company were to provide that detailed estimate, they would in turn have to go to each of their subcontractors to determine what it would mean in terms of cut-back on the quantities. In many cases the orders have been placed for the actual procurement of the production units now, and so it would be a question of cancellation charges in the case of each of the subcontractors.

The other aspect which Mr. Withers referred to is the delay. We would have to issue what is called a suspension of work order to the company, because we obviously would not want to proceed on the present course, and immediately we are incurring costs because of the work force they would have to continue to keep in place until we could effectively give them the go ahead to proceed against the new scope of work.

**Mr. Redway:** So there is no way, based on either your knowledge or information of this particular project or on past experience, that you could give us some sort of an estimate of the savings by cancelling six specific sites and three ISSRs.

**Mr. Roberts:** Not in specific terms, but I think in general terms, which we have provided. . . As an example, the cashflow for the program for the current year represents about \$6 million a month. So if you put a stop work order on the program, you are effectively incurring costs. It would obviously not be \$6 million a month, but essentially it gives you an indication of the order of magnitude that we are talking about. If we are possibly talking of a six-month delay in the program, then a certain proportion of that cost, obviously, would in relationship to that delay.

• 1105

**Mr. Redway:** But again, you would have no way of telling us or estimating a saving if we cancelled out on those items.

**Mr. Roberts:** That is right.

**Mr. Redway:** But we are not at a stage that you would call beyond the point of no return. In fact, although we do not know what the savings might be, we could in fact cancel some of the things at this stage. Is that what you are saying?

**Mr. Roberts:** It is possible to cancel it certainly, but in terms of achieving a saving is the questionable item. As I explained, because it was a competitive contract, we would

[Traduction]

**M. Redway:** Pourriez-vous vérifier et nous le faire savoir? C'est une question de jugement, évidemment.

**M. David O. Roberts (directeur des achats du Programme de modernisation du plan d'aménagement de l'espace aérien):** Madame la présidente, je crois qu'il faut établir que ce contrat a été octroyé à la suite d'un appel d'offres et, par conséquent, nous n'avons pas obtenu de la compagnie le coût de chaque élément du programme. Pour le moment, nous n'avons naturellement pas demandé à cette compagnie de nous donner un devis détaillé, mais si cette compagnie devait le faire, elle devrait demander à chaque sous-traitant de déterminer quelles seraient les conséquences si le programme était réduit. Dans de nombreux cas, les commandes d'achat des unités de production ont déjà été placées et nous devons alors verser à chaque sous-traitant une prime d'annulation.

Ensuite, M. Withers a parlé des retards ou reports. Dans ce cas-là, nous devrions dire à la compagnie que les travaux sont suspendus car de toute évidence nous ne voulons pas suivre le plan préétabli, et là encore des dépenses seraient engagées car les ouvriers devraient rester sur place tant que nous ne leur aurons pas donné le feu vert, tant que nous ne leur aurons pas donné le détail des nouveaux travaux à effectuer.

**M. Redway:** Il vous serait alors impossible, d'après ce que vous savez de ce projet ou d'après votre expérience passée, de nous donner une idée des économies que nous pourrions réaliser si nous nous débarrassons de six sites et de trois stations radars secondaires autonomes.

**M. Roberts:** Nous ne pourrions pas vous donner de chiffre précis, mais simplement des chiffres approximatifs, que nous vous avons donnés. . . Par exemple, la marge d'autofinancement du programme pour l'année en cours est de 6 millions de dollars environ par mois. Et si vous ordonnez de cesser les travaux, cela vous coûtera. Cela ne vous coûtera évidemment pas 6 millions de dollars par mois, mais cela vous donne une idée de ce qui est en cause. Si le programme était reporté de six mois, par exemple, une partie de ces coûts serait de toute évidence attribuée à ce report.

**M. Redway:** Encore là, vous n'auriez aucun moyen de nous dire, même approximativement, quelle serait l'économie si nous annulons ces articles.

**M. Roberts:** C'est exact.

**M. Redway:** Mais nous n'en sommes pas à un stade où il est impossible de revenir en arrière. En fait, même si nous ne savons pas quelles économies il serait possible de réaliser, nous pourrions en fait, à ce point, annuler certains articles. Est-ce ce que vous voulez dire?

**M. Roberts:** Il est certainement possible d'annuler certains articles, mais pour ce qui est de réaliser des économies, c'est autre chose. Comme je l'ai expliqué,



[Text]

have to send a team down to the company to do a full analysis of the costs incurred, and you are going to be incurring the costs in part of officials, I suppose you might say, in order to assess these costs and, obviously, to negotiate them with the company.

**Mr. Redway:** Mr. McEachran, I wonder if you could tell me whether Treasury Board has any specific guidelines for preparing cost-benefit analysis and whether they were met in this case, or whether as a result of this case you are going to modify or change your criteria, if you have any in the first place.

**Mr. McEachran:** Madam Chair, Mr. Redway, the answer to the question is yes. Treasury Board does have a publication referring to benefit-cost analysis and requirements to be included in submissions to Treasury Board.

**Mr. Redway:** Does this cost-benefit analysis meet those requirements?

**Mr. McEachran:** I cannot answer. I only received the revised benefit-cost analysis yesterday. I have not had a chance to even look at it briefly, so I could not comment.

**Mr. Redway:** Did the last one meet it?

**Mr. McEachran:** It met the basic requirements, but it was deficient in some respects, as discussion has already shown. It was because of Treasury Board's concern at, I believe, the 1982 benefit-cost analysis that it asked for the independent comments from the Mitre Corporation we have referred to, though that does reflect there were some recognized shortcomings in the analysis originally. This one, as I say, I have not had a chance to look at it. Clearly Treasury Board has not either.

**Mr. Redway:** To what extent does your criteria provide for the inclusion of judgment calls on unquantified data?

**Mr. McEachran:** That issue is addressed in the document, which is not a specific requirement, Mr. Redway. It is a guide to benefit-cost analysis. It is an imperfect science, and a science that is evolving. But it would not, I think, be appropriate for Treasury Board to specify any one given methodology for benefit-cost analysis. Rather, the guide explores some alternate approaches and some options that can be considered, and leaves it to the department to select the best approach to benefit-cost analysis in the circumstances of the particular project at hand.

**Mr. Redway:** If we are going to leave it to judgment calls on unquantified data for these cost-benefit analyses, is there any point in asking for them in the first place, or relying on them at all? I mean, I could come in and say I need a new refrigerator—I bought one yesterday, but in my judgment it will wear out tomorrow and so I need a new refrigerator—and I have all sorts of unquantified reasons for arriving at that conclusion. Would you then

[Translation]

c'était un marché concurrentiel; il nous faudrait donc envoyer une équipe à la compagnie pour mener une analyse complète des coûts engagés, sans oublier ce qu'il en coûtera pour que cette équipe évalue ces coûts et, évidemment, négocie avec la compagnie.

**M. Redway:** Monsieur McEachran, pouvez-vous me dire si le Conseil du Trésor a des lignes directrices précises sur la préparation des analyses coûts-avantages et si ces critères sont respectés, dans le cas présent, ou si, ce qui nous occupe vous incitera à modifier vos critères, si tout est que vous n'en ayez.

**M. McEachran:** Madame la présidente, monsieur Redway, la réponse est oui. Le Conseil du Trésor a bien publié des lignes directrices sur les analyses avantages-coûts et sur les exigences qui doivent figurer dans les requêtes qui lui sont adressées.

**M. Redway:** Est-ce que cette analyse coûts-avantages respecte ces exigences?

**M. McEachran:** Sur cela, je ne peux vous répondre. Ce n'est qu'hier que j'ai reçu l'analyse révisée. Je n'ai même pas pu y jeter un coup d'oeil; il m'est donc impossible de vous répondre.

**M. Redway:** Est-ce que la précédente satisfaisait à ces critères?

**M. McEachran:** Elle répondait aux critères essentiels, mais était lacunaire sous certains aspects, comme nous en avons déjà parlé. Le Conseil du Trésor s'inquiétant de l'analyse avantages-coûts menée, je crois, en 1982, j'ai donc demandé l'avis indépendant de la société Mitre dont il a été question, bien qu'il n'ait pas été mentionné qu'il existait quelques lacunes flagrantes dans l'analyse, initialement. Comme je vous l'ai dit, je n'ai pas pu y jeter un coup d'oeil. Il est clair que le Conseil du Trésor n'a pas eu plus de temps que moi.

**M. Redway:** Dans quelle mesure vos critères permettent-ils de porter un jugement sur les données non quantifiées?

**M. McEachran:** Cette question est traitée dans le document et ce dernier n'est pas obligatoire, monsieur Redway. Il s'agit d'un guide des analyses avantages-coûts. C'est une science imparfaite, une science en pleine évolution. Cependant, à mon avis, il ne conviendrait pas que le Conseil du Trésor exige une méthodologie en particulier pour mener les analyses avantages-coûts. Dans ce guide, on explore plutôt certaines démarches possibles et quelques options à considérer, tout en laissant au ministère le soin de choisir la meilleure méthode d'analyse des avantages et des coûts, dans les circonstances entourant un projet particulier.

**M. Redway:** S'il nous faut laisser les données non quantifiées à la discrétion des personnes, dans ces analyses coûts-avantages, y a-t-il lieu d'en demander ou de s'y fier? Par exemple, je pourrais dire que j'ai besoin d'un réfrigérateur neuf—j'en ai acheté un hier, mais il sera défectueux demain et, pour cette raison, j'ai besoin d'un autre réfrigérateur—et j'ai toutes sortes de raisons non quantifiées qui me font aboutir à cette conclusion. Diriez-

[Texte]

say, okay, buy a new refrigerator? What in the heck is the point of having this anyway?

**Mr. McEachran:** Madam Chairman, I think the benefit-cost analysis can be a very valuable tool. It is limited, but it can be very valuable. It is dealing with ranges and orders of magnitude. If you can identify and specify quantifiable benefits that account for 95% or 98% of the cost of the project, then it is appropriate to look at unquantifiable benefits. And you may, at the end of the day, have to depend upon subjective judgment to say we are convinced there are sufficient unquantified benefits. You can describe them, but you cannot specify them. That can take the project from a 98% cost effectiveness over the 100%. Alternatively, you may be able to fully justify a project on the basis of quantifiable benefits and identify unquantifiable ones that make it even more attractive, which is what I heard Mr. Lovink say in this case.

**Mr. Redway:** What percent of the benefit in this particular analysis, bearing in mind your figure of 95% or 98%, is quantifiable in this analysis?

• 1110

**Mr. McEachran:** Perhaps you might address the question to the department. I have not had a chance to even open the book yet. I just received it yesterday.

**Mr. Redway:** I see. Perhaps we could call on Mr. Lovink.

**Mr. Lovink:** Perhaps I could ask you for some clarification of the question. If you are talking about the number of unquantified benefits, I do not suppose you mean the number but the value.

**Mr. Redway:** I am relying on a statement made by Mr. McEachran that if 95% or 98% of the benefits shown from the study were quantifiable, then you can give some weight to the unquantifiable benefits if they only amount to 5% or 2%. That is what I am relying on. Maybe we need Mr. McEachran to tell us what he meant.

**Mr. McEachran:** I am trying to think of another way of expressing it more clearly.

**Mr. Redway:** I thought it was pretty good, myself.

**Mr. McEachran:** I do not think it would be wise, in reviewing a benefit-cost analysis on projects, to require that all costs be covered by benefits.

**Mr. Redway:** You would not take it down any further than 95%.

**Mr. McEachran:** Oh, I would. Yes, I think I would be quite prepared to do that.

**Mr. Redway:** How far down would you take it?

[Traduction]

vous, alors, ça va, achetez un autre réfrigérateur? Quel est le but fondé de tout ceci?

**M. McEachran:** Madame la présidente, je crois que l'analyse avantages-coûts peut être un instrument de grande valeur. Limitée, sans doute, mais de très grande valeur. Ce type d'analyse porte sur des ordres de grandeur. Si nous pouvons dégager et préciser les avantages quantifiables qui rendent compte de 95 p. 100 ou de 98 p. 100 du coût du projet, il y a alors lieu de se pencher sur les avantages non quantifiables. Il est même possible, au bout du compte, qu'il faille nous reposer sur une opinion subjective pour affirmer notre conviction qu'il y a suffisamment d'avantages non quantifiés. Nous pouvons les décrire, mais sans être capables de leur attribuer une valeur précise. En regard des coûts, cela peut porter un projet de 98 p. 100 à plus de 100 p. 100 d'efficacité. Par ailleurs, nous pouvons justifier entièrement un projet sur la base des avantages quantifiables et dégager ensuite les avantages non quantifiables qui le rendent encore plus intéressant et c'est ce que M. Lovink disait, dans le cas qui nous occupe.

**M. Redway:** En gardant à l'esprit vos chiffres de 95 p. 100 ou de 98 p. 100, quel est le pourcentage des avantages quantifiables, dans cette analyse en particulier?

**M. McEachran:** Vous devriez peut-être poser votre question au ministère. Je n'ai même pas encore eu le temps d'ouvrir le document. Je ne l'ai reçu qu'hier.

**M. Redway:** Je vois. Peut-être devrions-nous appeler M. Lovink.

**M. Lovink:** Si vous le permettez, je voudrais quelques éclaircissements sur la question. Quand vous parlez du nombre d'avantages non quantifiés, je suppose que vous voulez dire la valeur, et non le nombre.

**M. Redway:** Je me fonde sur une déclaration faite par M. McEachran et selon laquelle, quand 95 ou 98 p. 100 des avantages décrits dans l'étude sont quantifiables, on peut alors donner un certain poids aux avantages non quantifiables, s'ils ne s'élèvent qu'à 5 p. 100 ou à 2 p. 100. Voilà sur quoi je me base. Nous devrions peut-être demander à M. McEachran de nous dire ce qu'il entendait par là.

**M. McEachran:** Je réfléchis à une autre façon de l'exprimer plus clairement.

**M. Redway:** Pour ma part, je crois que c'était assez clair.

**M. McEachran:** Je ne crois pas qu'il serait sage, dans l'étude des analyses avantages-coûts des projets, d'exiger que tous les coûts soient couverts par des avantages.

**M. Redway:** Descendriez-vous en bas de 95 p. 100?

**M. McEachran:** Bien sûr, j'y serais tout disposé.

**M. Redway:** Jusqu'où descendriez-vous?

[Text]

**Mr. McEachran:** It is a matter of judgment.

**Mr. Redway:** Oh, judgment on judgment. This is getting better and better. What sort of judgment would you use in a case of an \$811 million project?

**Mr. McEachran:** It is often easier to identify benefits than to quantify them.

**Mr. Redway:** You would give more leeway the larger the figure? If we are talking billions, you would give it more leeway or less leeway?

**Mr. McEachran:** It is a matter of proportion.

**Mr. Redway:** So it is not a matter of the amount of the contract. The project itself is the significant thing, not how much it costs. It would not matter that my refrigerator might cost a few hundred and this project costs almost \$1 billion.

**Mr. McEachran:** The new refrigerator might, at no additional cost, provide for the automatic manufacture of ice cubes. What benefit would you assess on a no-cost feature to automatically produce ice cubes? You would have to depend on your judgment to ascribe a value to automatic manufacture of ice cubes, when the fundamental purpose of a refrigerator is to preserve food.

**Mr. Redway:** We are running around in circles here, and I am running out of time. Do you understand the point he is making, Mr. Lovink? I wish I did.

**Mr. Lovink:** Yes, I think so. It is precisely to respond to your concern that we tried to quantify benefits in which a minimum of judgment was involved. If you applied a minimum of judgment and counted only those things you can document, what would happen? That was our approach.

**Mr. Redway:** And what percentage of the total costs are covered by those?

**Mr. Lovink:** My problem is that you have a great many benefits that are not quantifiable.

**Mr. Redway:** I am talking about the quantifiable ones.

**Mr. Lovink:** We have three principle quantifiable benefits.

**Mr. Redway:** What percentage of the costs on the six sites' specifics and the three ISSRs do they cover?

**Mr. Lovink:** The quantifiable benefits come very close to the quantifiable costs. I can give you the specifics, if you wish.

**Mr. Redway:** Please.

**Mr. Lovink:** Prince George.

**Mr. Redway:** Have you got a percentage?

[Translation]

**M. McEachran:** C'est une question de jugement.

**M. Redway:** Ah oui! Du jugement sur un jugement. Tout va de mieux en mieux. À quelle sorte de jugement recourriez-vous dans le cas d'un projet de 811 millions de dollars?

**M. McEachran:** Il est souvent plus facile de dégager les avantages que de les quantifier.

**M. Redway:** Donneriez-vous plus de mou, à mesure que les montants grossissent? Et s'il était question de milliards, donneriez-vous plus de mou ou moins de mou?

**M. McEachran:** C'est une question de proportion.

**M. Redway:** Ainsi, cela n'a pas rapport avec le montant du marché. Ce qui importe, c'est le projet lui-même, non combien il coûte. Que mon réfrigérateur ne coûte que quelques centaines de dollars et que ce projet coûte près d'un milliard de dollars cela ne pèserait pour rien dans la balance.

**M. McEachran:** Le réfrigérateur neuf pourrait, sans frais supplémentaires, fabriquer automatiquement des glaçons. À combien évalueriez-vous l'avantage d'une caractéristique qui ne coûte rien mais qui vous donne automatiquement des glaçons? Vous devriez vous fier à votre jugement pour attribuer une valeur à la fabrication automatique des glaçons, tandis que la fin essentielle d'un réfrigérateur est de conserver les aliments.

**M. Redway:** Nous tournons en rond et le temps qui m'est imparti s'écoule. Comprenez-vous ce qu'il veut dire, monsieur Lovink? Je souhaiterais que ce soit mon cas.

**M. Lovink:** Oui, je crois que oui. C'est précisément pour répondre à vos préoccupations que nous avons essayé de quantifier les avantages pour lesquels un minimum de jugement est nécessaire. Si vous usez d'un minimum de jugement et ne tenez compte que des choses sur lesquelles vous avez des preuves à l'appui, que ce produirait-il? C'était notre démarche.

**M. Redway:** Et quel est le pourcentage du coût total couvert?

**M. Lovink:** Mon problème est qu'il existe un grand nombre d'avantages non quantifiables.

**M. Redway:** Je parle des avantages quantifiables.

**M. Lovink:** Nous avons trois principaux avantages quantifiables.

**M. Redway:** Quel pourcentage des coûts des facteurs particuliers aux six emplacements et aux trois stations radars secondaires autonomes couvrent-ils?

**M. Lovink:** Les avantages quantifiables se rapprochent beaucoup des coûts quantifiables. Je peux vous en parler plus précisément, si vous le souhaitez.

**M. Redway:** S'il vous plaît, faites donc.

**M. Lovink:** Prince George.

**M. Redway:** Pouvez-vous nous donner le pourcentage?



[Texte]

[Traduction]

• 1115

**Mr. Lovink:** I have to give you the—

**Mr. Redway:** The absolute figures?

**Mr. Lovink:** No, I have to give you the shortfall, net present value. It is very marginal—\$180,000.

I am dealing with the smaller ones first. North Bay is \$30,000. So these are just on the margin; just on the line. Now we go to London, \$2 million; Moncton, \$1.5 million; Sault Ste. Marie, \$1.5 million; Hamilton, \$3.9 million; and the three northern ISSRs together—they could only be studied together—\$10.7 million.

These are the net present value of the benefits and costs. We are saying the stream of costs over time is larger in these cases than the stream of benefits by these amounts. So now the question in these cases is whether the unquantified benefits are likely to be sufficient to offset those shortfalls when you take into account the amount of traffic these sites will serve over the next 20 years. As Mr. Jackson indicated earlier, in the case of the three northern ISSRs, they have the largest negative NPV. If you take into account all the traffic those sites will serve over the next 20 years, the calculation was that each flight would need to receive only \$6 in benefits to make these sites have a positive net present value. When you consider that these are wide-bodied aircraft coming over from Europe, burning thousands of dollars of fuel a minute, \$6 is just a drop in the bucket.

**Mr. Redway:** I will conclude my questioning at that point, Madam Chairman, but I would like to hear again from the Auditor General's staff after they have had an opportunity to analyse the new cost-benefit study. I would also like to hear the comments of Treasury Board when it has an opportunity to make them.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Madame la présidente, compte tenu de la qualité des questions posées par M. Redway, je suis bien prêt à lui vendre dix minutes de mon temps pour qu'il puisse continuer.

**Mr. Redway:** Hanging on your every word.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Je vais concentrer mes questions sur le contrôle des coûts des grands projets d'investissement; à la lecture du compte rendu de notre première rencontre sur le sujet, soit le jeudi 9 avril 1987, je n'ai pu constater que les questions que j'aimerais poser au sous-secrétaire intérimaire du Conseil du Trésor ont reçu une réponse adéquate.

Madame la présidente, lors d'une séance du Comité permanent des comptes publics, les membres ont exprimé des réserves importantes au sujet de la méthode utilisée par le Conseil du Trésor en ce qui concerne le rapport des coûts relatifs aux grands projets d'investissement et des dépassements de devis. Ma question a deux volets. D'une

**M. Lovink:** Il faut que je vous donne. . .

**M. Redway:** Les chiffres complets?

**M. Lovink:** Non, il faut que je vous indique le déficit, par rapport à la valeur nette actuelle. C'est minime—de 180,000\$.

Je vais d'abord parler des plus petits. Dans le cas de North Bay, c'est 30,000\$. Ceux-là sont juste à la limite. Ensuite, London, 2 millions de dollars; Moncton, 1,5 million de dollars; Sault Ste-Marie, 1,5 million de dollars; Hamilton, 3,9 millions de dollars; et pour ce qui est des trois stations radars secondaires autonomes du Nord—il fallait les étudier ensemble—10,7 millions de dollars.

Voilà donc la valeur nette actuelle des coûts-avantages. Nous prétendons que les coûts sont plus élevés dans ces cas-là que les avantages qui en découlent. Il s'agit donc de savoir si, dans ces cas-là, les avantages non quantifiés permettront de contrebalancer ces déficits lorsqu'on tient compte de l'importance du trafic qui passera par ces sites au cours des vingt prochaines années. Comme M. Jackson l'a indiqué tout à l'heure, le déficit est le plus important, du point de vue de la valeur nette actuelle, dans le cas de trois stations radars secondaires autonomes dans le nord du Canada. Même en tenant compte du trafic qui passera par ces sites au cours des vingt prochaines années, d'après nos calculs, il faudrait, pour chaque vol, des avantages d'une valeur de 6\$ seulement pour que ces sites aient une valeur nette actuelle positive. Quand on se rappelle qu'il s'agit d'avions à fuselage large qui viennent d'Europe, et qui utilisent du carburant dont le coût, pour chaque minute, s'élève à plusieurs milliers de dollars, eh bien, 6\$ est vraiment une somme dérisoire.

**M. Redway:** Je vais terminer là-dessus, madame la présidente, mais je voudrais discuter de la nouvelle analyse avantages-coûts avec le personnel du vérificateur général une fois qu'il aura eu l'occasion de l'étudier. J'aimerais également connaître la réaction du Conseil du Trésor lorsque l'occasion se présentera.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Madam Chairman, given the pertinence of Mr. Redway's questions, I am prepared to sell him 10 minutes of my time so that he may continue.

**M. Redway:** Je suis suspendu à vos lèvres.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** I would like to concentrate on cost control of major capital projects; upon reading the minutes of our first meeting on the subject, held on Thursday, April 9, 1987, I noted that the questions I would like to put to the Acting Deputy Secretary of the Treasury Board did not receive an adequate answer.

Madam Chairman, at a meeting of the Standing Committee on Public Accounts, some members expressed grave reservations with respect to the Treasury Board's methods as they relate to the cost of major capital projects and cost overruns. My question is twofold. First of all, has the Treasury Board taken steps in this regard?



[Text]

part, le Conseil du Trésor a-t-il pris des mesures à cet égard? D'autre part, croyez-vous que, maintenant, on rend compte mieux des dépassements de devis ou encore des surestimations des coûts?

• 1120

**Mr. McEachran:** Madam Chair, we did undertake to investigate the cost control report, and we are pursuing that activity. I have on my desk a draft of a proposal to make changes, which I am considering and which would be made available to the committee before the end of the current month.

The second question, I think, will be answered in the material we will be able to make available to the committee. It will, I hope, show more clearly the question of cost overruns, cost underruns, and forecast cost to completion of projects.

**The Chairman:** One of the ongoing concerns of this committee is the revolving door that seems to occur in all the departments at senior levels, because the undertaking Mr. Tremblay referred to was given by Mr. Capello before this committee. Now Mr. Capello has gone and you are replacing him, but can you assure us that the same commitments made by Mr. Capello on February 17 still stand and are being carried on by you in precisely the same way, or are there some changes we should know about?

**Mr. McEachran:** Madam Chair, absolutely, the commitments made by Mr. Capello to the committee, and added to by me at the last meeting, are still very much on the table and will be met.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Thank you, Madam Chair. My question is directed to the Treasury Board. What expertise is available from the department to enable it to evaluate such decision-making information?

**Mr. McEachran:** Mr. Tremblay, you are referring to the cost-control data submitted by departments?

**Mr. Tremblay (Québec East):** Yes.

**Mr. McEachran:** That is submitted to us on a regular basis and it is analyzed by the officers in the Administrative Policy Branch. The format of the data has been specified in advance to departments so that we have comparability of the data.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci. Mes questions s'adressent au représentant du Conseil du Trésor.

Dans une lettre du 19 mars 1987, le secrétaire du Conseil du Trésor, M. Veilleux, décrivait chacun des grands projets du gouvernement et plus particulièrement celui du PMRA. Les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor peuvent-il nous dire pourquoi le coût d'acquisition

[Translation]

Furthermore, do you now believe that you are better able to account for cost overruns or overestimates of costs?

**M. McEachran:** Madame la présidente, nous nous sommes effectivement engagés à étudier le rapport sur le contrôle des coûts, et nous sommes d'ailleurs en train de le faire. Sur mon bureau, j'ai l'ébauche d'un plan de modification que je suis actuellement en train d'examiner et qui sera d'ailleurs distribué aux membres du Comité avant la fin du mois.

Pour ce qui est de la deuxième question, je crois que vous obtiendrez votre réponse dans la documentation que nous allons fournir au Comité. J'espère qu'elle vous permettra de mieux comprendre cette question des dépassements de devis, de surestimation des coûts et de projection des coûts jusqu'à la fin des projets.

**La présidente:** L'une des choses qui inquiètent tout particulièrement ce comité, c'est justement le va-et-vient constant qu'il semble y avoir aux échelons supérieurs de tous les ministères; l'engagement qu'a mentionné M. Tremblay a bel et bien été donné par M. Capello devant ce comité. M. Capello n'est plus là, et c'est vous qui le remplacez, mais pouvez-vous nous assurer que les engagements pris par M. Capello le 17 février seront respectés par vous, de la même façon, ou y a-t-il eu depuis des changements que nous ignorons?

**M. McEachran:** Madame la présidente, je peux vous garantir que les engagements pris par M. Capello et ceux que j'ai pris devant vous lors de la dernière réunion, sont encore valables et seront respectés.

**La présidente:** Merci. Monsieur Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente. Ma question s'adresse au Conseil du Trésor. Le ministère a-t-il les connaissances nécessaires pour lui permettre d'évaluer l'information sur laquelle sont fondées ses décisions?

**M. McEachran:** Monsieur Tremblay, parlez-vous des données soumises par les ministères en vue du contrôle des coûts?

**M. Tremblay (Québec-Est):** Oui.

**M. McEachran:** Ces données nous sont soumises régulièrement et analysées par les employés de la Direction de la politique administrative. Les ministères sont prévenus d'avance de la forme dans laquelle ils doivent soumettre ces données pour nous permettre de les comparer.

**M. Tremblay (Québec East):** Thank you. My questions are addressed to the Treasury Board representative.

In a letter dated March 19, 1987, the Secretary of the Treasury Board, Mr. Veilleux, described each of the government's major capital projects, and particularly the RAMP project. Could senior officials of the Treasury Board tell us why the acquisition cost is less than

[Texte]

est moindre que prévu? D'où vient cette diminution de 50 millions de dollars?

**Mr. McEachran:** Madam Chair, I wonder if I could take the question on advisement to check the data Mr. Tremblay is referring to that Mr. Veilleux included in his remarks to the committee, and I will verify those data.

**The Chairman:** When would you be able to let us have it, Mr. McEachran?

**Mr. McEachran:** I would think within a week to 10 days, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you.

**M. Tremblay (Québec-Est):** J'aimerais bien que M. Veilleux nous fournisse également des détails sur les points suivant. N'avait-on pas prévu cette diminution de 50 millions de dollars au moment de l'approbation définitive du projet? Avait-on, à ce moment-là, surestimé les coûts? Je pense que ces deux points pourront être pris en considération dans la réponse qui va nous être fournie prochainement.

• 1125

**Mr. McEachran:** Clearly, when the Treasury Board grants an effective project approval, it does not, at the time, see it as an overestimate of the costs. The cost estimate that is before the board at any point in time is valid as of that point in time, because it is not the policy of the Treasury Board to authorize an amount of funds that is beyond what has been defined as the requirement for the project. Clearly, events subsequently change and one can come with either a cost overrun, or, indeed, a cost underrun; but the board does not approve funds in excess of the requirements as defined at the time the board is considering them.

**The Chairman:** I am sure that some of these questions have been difficult for witnesses because of course we are approaching the issue with the advantage of hindsight, which is always 20:20. In this committee we are not trying to second-guess the judgment of experienced people, but our concern is that there be a full accounting of the taxpayer's money, because some of us here happen to represent taxpayers who live on very low incomes. They are willing to pay for important things like safety and protection of human lives and so on, but they do want to know that their money has been carefully expended.

I think it puts a lot of onus on public servants not only to be specialists in what they do well, such as developing good transportation plans, but also to explain to the taxpayer that they knew the costs, they predicted the costs, and they tried to meet the operational needs and the needs of the citizen for safety, and so on, as economically as possible while also considering the taxpayer's pocket.

[Traduction]

expected? How do you account for this \$50 million decrease?

**M. McEachran:** Madame la présidente, je voudrais, si vous me le permettez, me renseigner d'abord sur la question soulevée par M. Tremblay; il faudrait que je vérifie d'abord le contenu de la lettre et les remarques de M. Veilleux devant le Comité.

**La présidente:** Quand pourrez-vous nous répondre, monsieur McEachran?

**M. McEachran:** D'ici une semaine ou dix jours, madame la présidente.

**La présidente:** Merci.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** I would also like Mr. Veilleux to provide us with detailed information on the following points. Was this \$50 million decrease not already expected when the project received final approval? At that time, had costs been overestimated? I think these two points should be addressed in the answer to be provided to us shortly.

**M. McEachran:** Evidemment, lorsque le Conseil du Trésor donne son approbation à un projet, il ne considère pas cela comme une surévaluation des coûts. A n'importe quel moment, l'évaluation présentée au Conseil est valable à ce moment, car le Conseil du Trésor n'a pas l'habitude d'autoriser des fonds dépassant ce qui a été défini comme correspondant aux exigences du projet. Bien sûr, par la suite, des changements surviennent et on peut se retrouver avec un dépassement des coûts ou même, la situation inverse; cependant, le Conseil n'approuve pas de crédits supplémentaires aux exigences définies au moment où il étudie le projet.

**La présidente:** Je suis certaine que les témoins ont trouvé certaines questions difficiles car, évidemment, nous abordons la question avec l'avantage suivant: nous connaissons bien le sujet. Nous n'essayons pas ici de remettre en question le jugement de personnes d'expérience, mais nous voulons nous assurer, hors de tout doute, que l'argent des contribuables est bien utilisé, car certains d'entre nous ici présents représentent des citoyens dont le revenu est extrêmement faible. Ils sont disposés à payer s'il s'agit de choses importantes comme la sécurité et la protection des vies humaines, etc., mais ils veulent être certains que leur argent a été dépensé de façon réfléchie.

Je pense que cela impose un fardeau très lourd aux fonctionnaires, qui doivent non seulement être spécialistes dans ce qu'ils font bien, par exemple préparer de bons plans de transport, mais également pour expliquer au contribuable qu'ils connaissaient les coûts, qu'ils les ont prévus et qu'ils ont essayé de répondre aux nécessités opérationnelles et aux besoins de sécurité et autres des citoyens, de la façon la plus économique possible, tout en tenant compte de la capacité de payer du contribuable.

[Text]

So I think we will be back again, particularly with these high-cost capital projects and life-cycle costs, because this is an ongoing concern. Once the basic decision has been made to put in place a major capital expenditure, the approval of that initial high cost really needs to be constantly monitored so that we and the citizens we represent know that changes in the course of the life cycle are properly anticipated, properly planned for. Obviously cost is not the only consideration in public policy, but it is an important one, and the accountability is important. Hence the sort of barrage of questions you are facing this morning. I hope you understand the necessity.

**Mr. McEachran:** Just following the thoughts you have expressed—with which, clearly, we all agree—I might just mention, as I am sure you are aware, that the costs involved in major Crown projects and the number of them are the reason why departments are required to report progress to the Treasury Board every six months on each of these projects. I believe the next report of the Department of Transport will be its 11th semi-annual report, which would be expected to be received in the board some time this summer. So the board shares your concern about monitoring progress and accountability.

**Mr. Baker:** I wonder if the witnesses could tell me, when you talk about cost benefits of traffic control, where the revenues end up from the fees charged in the west coast, in northern Canada, where some of these radar installations are, and in the east coast for initial contacts of air traffic control, air radio, that amount to about \$100 an aircraft. These are called "initial contacts through radar". Where do the revenues end up?

There was a case before the Supreme Court recently where American airlines owed us around \$15 or \$16 million—I think they were Pan American, TransWorld, and another airline—from these initial contacts with radar. When you talk about the cost-benefits of new radar systems, where does that money go? It does not go into Transport Canada. It does not appear in the estimates next to the radar installations. Where would that go, into general consolidated fund, or what?

**Mr. Withers:** Mr. Baker, the question of cost recovery for the provision of air navigation services is in development at the moment. We have just established general principles for the determination of what those costs are going to be to users. The work that has been done in this area has been done by Mr. Lovink, and if you agree, I would ask him to explain first of all in terms of

[Translation]

Je pense donc que nous y reviendrons, particulièrement à propos des projets d'immobilisations très coûteux et des coûts de durée utile, car c'est une préoccupation permanente. Lorsqu'on a décidé de mettre en place des immobilisations comportant des investissements majeurs, l'approbation de ce coût initial élevé doit vraiment faire l'objet d'une surveillance constante afin que nous et les citoyens que nous représentons puissions avoir la certitude que les changements qui interviennent dans le cours de la durée d'un projet soient prévus et fassent l'objet d'une planification adéquate. Evidemment, le coût n'est pas le seul facteur dont on doit tenir compte, en matière de politique publique, mais il est important, tout comme la responsabilité. C'est là la raison de toutes ces questions auxquelles vous devez répondre ce matin. J'espère que vous en comprenez la nécessité.

**M. McEachran:** Dans la veine de ce que vous venez d'exprimer et sur lequel, bien sûr, nous sommes tous d'accord, je me permettrais de mentionner, et je suis certain que vous êtes au courant, que les coûts inhérents aux grands projets de la Couronne et le nombre de ces derniers sont la raison pour laquelle les ministères doivent, aux six mois, présenter au Conseil du Trésor un rapport d'avancement sur chaque projet. Je crois que le prochain rapport du ministère des Transports sera son onzième rapport semestriel; le Conseil devrait le recevoir au cours de l'été. Ainsi, le Conseil partage vos préoccupations en matière de surveillance des progrès et de responsabilité.

**M. Baker:** Voici la question que je voudrais poser aux témoins: Quand vous parlez des avantages et des coûts du contrôle de la circulation, j'aimerais savoir où aboutissent les recettes provenant des droits imposés sur la côte ouest, dans le Nord canadien, où se trouvent certaines de ces installations radars, ainsi que sur la côte est, à l'égard des premiers contacts du contrôle de la circulation aérienne et de la radio navigation, qui se chiffrent à environ 100 dollars par aéronef. On appelle cela les premiers contacts radars. Où vont ces recettes?

La Cour Suprême s'est récemment penchée sur une affaire dans laquelle des compagnies aériennes américaines, je crois qu'il s'agissait de la Pan American, de TransWorld et d'une autre société, nous devaient environ 15 ou 16 millions de dollars pour ces premiers contacts radars. Quand vous parlez des avantages-coûts des nouveaux réseaux de radars, où va cet argent? Il ne va pas à Transports Canada. Il ne figure pas au budget principal des dépenses, en regard des installations radars. Où cet argent peut-il aller, au fonds du revenu consolidé?

**M. Withers:** Monsieur Baker, cette question de recouvrement des coûts des services de navigation aérienne est actuellement à l'étude. Nous venons d'établir les principes généraux qui permettront de fixer ce que seront ces coûts pour les utilisateurs. C'est à M. Lovink que revient le mérite de ce travail, et, si vous le permettez, je lui demanderai de fournir quelques explications,



[Texte]

international recoveries—because you talked about what the international carriers pay for *en route* service to Canada in view of the fact that Canada has the responsibility of covering out to the mid-Atlantic, for instance—and in terms of how the air transportation tax is viewed in relation to these programs.

**Mr. Lovink:** Madam Chairman, it is true, as you say, Mr. Baker, that at the moment there are certain fees for north Atlantic traffic. Those are of course revenues of the Government of Canada. They are not counted in the benefit-cost analysis. The benefit-cost analysis does not count these revenues as benefits of radar. There are no charges for radar per se. There are no charges within Canada for air navigation services per se.

**Mr. Baker:** If you do not have the radar you cannot charge the service.

**Mr. Lovink:** No, but there is of course radar in Canada at the moment, and there are radar services, but there are no charges for the services provided with those radars at the moment.

**Mr. Baker:** Why was Pan American in the Supreme Court, and TransWorld Airlines, and all these airlines refusing to pay \$15 million?

**Mr. Withers:** I believe the case, Madam Chairman, to which Mr. Baker refers is the case *Air Linti et al vs. the Crown*. This was a charge for terminal services.

**Mr. Baker:** No, it is not the one. When we talk about air traffic control from the tower when an aircraft comes over from the United States into Canada, and it is a foreign carrier in Canadian-controlled airspace, there is a charge of about \$60, \$65 for that initial contact where the fellow says "where am I", or whatever the case is. And then there is a second charge. There is even a charge of about \$40 if they are contacted by air radio.

When you add up the total figures, there are astronomical figures there. The reason I am asking the question that if you did not have the radar installations there—granted you could have old stuff there from the 1930s and 1920s and I suppose you could still charge the same fee by international agreement—why would not the...? You say the charges do not appear in Transport Canada or as a revenue in the cost-benefit analysis. Why would that not appear in there, because without it you could not have it?

**Mr. Lovink:** The charges at the moment are for more than just radar services. The charges are for air traffic control services provided by Canada to operators transiting the Atlantic and coming over Canada on the way to the U.S., or coming into Canada from Europe.

[Traduction]

d'abord en termes de recouvrements internationaux—parce que vous avez parlé de ce que les transporteurs internationaux paient au Canada pour les services en route, compte tenu du fait que le Canada a la responsabilité de couvrir l'espace aérien jusqu'au milieu de l'Atlantique, par exemple—et ensuite sur la façon dont la taxe sur le transport aérien est perçue, par rapport à ces programmes.

**M. Lovink:** Madame la présidente, il est vrai, comme le dit M. Baker, que certains droits sont exigés relativement à la circulation dans l'Atlantique Nord. Ces recettes vont évidemment au gouvernement du Canada. Il n'en est pas tenu compte dans l'analyse avantages-coûts. Ces analyses ne tiennent pas compte de ces recettes en tant que bénéfices tirés du réseau radar. Il n'y a pas, en soi, de frais de radar. Sur le territoire canadien, il n'y a pas de frais pour les services de navigation aérienne proprement dit.

**M. Baker:** Si vous ne possédez pas de radars, vous ne pouvez imposer de frais de service.

**M. Lovink:** Non, mais il y a bien sûr des radars au Canada, et des services de radar, mais, pour le moment, nous n'exigeons aucun droit pour les services fournis par ces radars.

**M. Baker:** Pourquoi la Pan American s'est-elle retrouvée devant la Cour Suprême, et la TransWorld ainsi que toutes ces compagnies aériennes qui refusaient de payer 15 millions de dollars?

**M. Withers:** Je crois, madame la présidente, que M. Baker parle de l'affaire *Air Linti et al contre Sa Majesté*. Il s'agissait de frais pour les services aéroportuaires.

**M. Baker:** Non, il ne s'agit pas de celle-là. Quand il s'agit de contrôle de la circulation aérienne à partir de la tour de contrôle et qu'un aéronef arrive des États-Unis, s'il s'agit d'un transporteur étranger qui pénètre dans l'espace aérien canadien, il y a des frais d'environ 60 à 65\$ pour le contact initial où l'interlocuteur précise l'endroit où il est ou quoi que ce soit. Et d'autres frais viennent ensuite. Il y a même des frais d'environ 40\$ si la radio au sol communique avec l'appareil.

Lorsqu'on additionne tout cela, on arrive à des chiffres astronomiques. La raison pour laquelle je pose cette question, c'est-à-dire si vous n'aviez pas d'installations radar à ces endroits—bien sûr, vous pourriez avoir là-bas le vieux matériel des années 30 et même des années 20 et je suppose que vous pourriez exiger les mêmes droits, en vertu d'ententes internationales—pourquoi ne pas...? Vous dites que ces frais exigés n'apparaissent pas à Transports Canada et ne figurent pas comme recettes dans l'analyse coûts-avantages. Mais pourquoi n'y figureraient-ils pas, car sans eux, vous ne pourriez l'avoir?

**M. Lovink:** Actuellement, les frais exigés ne touchent pas que les services radars. Ils touchent les services de contrôle de la circulation aérienne fournis par le Canada à des exploitants qui traversent l'Atlantique et passent au-dessus du Canada, en route pour les États-Unis, ou



[Text]

These services of course employ all sorts of resources, not just radar.

[Translation]

encore, viennent au Canada en provenance d'Europe. Évidemment, ces services font appel à toutes sortes de ressources, et non simplement au radar.

**Mr. Baker:** I see.

**M. Baker:** Je vois.

• 1135

**Mr. Lovink:** The charges are not specifically related to radar. As Mr. Withers was saying, the department at the moment is proposing that we would have charges for air traffic control services but that those charges would again not be related to the specific pieces of the infrastructure we would be using to provide those services.

**M. Lovink:** Les frais ne sont pas spécifiquement liés au radar. Ainsi que le disait M. Withers, si l'on s'en tient au projet actuel du ministère, il y aurait des frais perçus pour les services de contrôle de la circulation aérienne, mais encore une fois, ces frais ne seraient pas rattachés à des éléments particuliers de l'infrastructure nécessaires à la prestation de ces services.

**Mr. Baker:** So would these charges apply to all, even domestic carriers?

**M. Baker:** Ces frais s'appliqueraient-ils à tous, même aux transporteurs intérieurs?

**Mr. Lovink:** That is true.

**M. Lovink:** C'est vrai.

**Mr. Baker:** Even the armed forces?

**M. Baker:** Même aux Forces armées?

**Mr. Lovink:** It is just at the proposal stage at the moment for public consultation.

**M. Lovink:** Il ne s'agit, pour le moment que d'un projet destiné à la consultation de la population.

**Mr. Baker:** Even the armed forces?

**M. Baker:** Même aux Forces armées?

**Mr. Lovink:** No, not the armed forces.

**M. Lovink:** Non, pas aux Forces armées.

**Mr. Baker:** The Auditor General, as I recall, also suggested the consolidation or closing down of various sites in Canada. I do not know if that was this year or last year or the year before. Certainly he proposed closing down Moncton as an air traffic control. Do you recall that? I think that was done on the basis of cost effectiveness.

**M. Baker:** Selon mes souvenirs, le vérificateur général parlait également de regroupement ou de fermeture de divers emplacements au Canada. Je ne me souviens pas si c'était dans le rapport de cette année ou celui de l'an dernier, ou même celui de l'année précédente. Je me souviens pourtant qu'il était question de fermer le centre de contrôle de la circulation aérienne de Moncton. Peut-être vous en souvenez-vous? Je crois que c'était sur la base de la rentabilité.

**Mr. Withers:** Mr. Baker, in earlier questions today we responded to the fact that there were certain of the radars, both terminal surveillance radars and ISSRs, that were identified by the Auditor General as being questionable in terms of the benefit-cost analysis. We have completed a new benefit-cost analysis within the last week and we have also completed a review of the sites in question. It is our contention on the basis of our review that all of the sites included in the program are required and should continue.

**M. Withers:** Monsieur Baker, nous avons expliqué, en réponse à des questions posées précédemment, le fait que certains radars, tant des radars de surveillance en zone terminale que des stations radars secondaires autonomes, ont fait l'objet de critiques de la part du vérificateur général, qui parlait de non-rentabilité, sur la base d'une analyse coûts-avantages. La semaine dernière, nous avons terminé une nouvelle analyse avantages-coûts et nous avons également parachevé l'examen des emplacements en question. Nous nous appuyons sur cette étude pour affirmer que toutes les installations inscrites au programme sont nécessaires et doivent continuer à fonctionner.

**Mr. Baker:** Exactly. I suppose one could postulate and say you could close them all down and have one gigantic centre in Toronto.

**M. Baker:** Exactement. Je suppose qu'on pourrait même aller plus loin et dire que vous pourriez fermer tous ces emplacements et ne conserver qu'un énorme centre, à Toronto.

**Mr. Withers:** We do not think that would be feasible. I suppose you are right, Mr. Baker, in terms of technical feasibility. The air defence system in Canada can for instance all be controlled out of one control centre at North Bay. However in terms of civil aviation it is our view that we would not want to put all our eggs in one basket. There is a need for redundancy in the system in case of catastrophe because if we did have but one central facility it would represent great vulnerability of the

**M. Withers:** Nous ne croyons pas que cela soit faisable. Cependant, monsieur Baker, je suppose que sous l'aspect faisabilité technique, vous avez raison. À titre d'exemple, le réseau de défense aérienne du Canada pourrait être entièrement contrôlé à partir d'un seul et unique centre, à North Bay. Cependant, lorsqu'il s'agit d'aviation civile, nous croyons qu'il vaut mieux ne pas mettre tous nos oeufs dans le même panier. Les impératifs de sécurité nous imposent une certaine «redondance» car, en cas de

[Texte]

system. So it has been our choice to remain with a distributed system in which, for instance, if we lose one of the area control centres we can have the other one take over.

In the new Canadian Airspace Systems Plan we in fact think one of the very important features is that the technology of today and tomorrow will allow us to do this kind of hand-over with the utmost safety.

**Mr. Baker:** It is very difficult, would you not agree, talking about cost-benefit when you talk about air traffic and radar and this kind of thing? I quite frankly am shocked every time I see the Auditor General's report. I can understand the escalation in the costs were quite drastic but I cannot think of anything in which the government plans and does not see an incredible increase in cost.

The Acting Deputy Secretary, Mr. McEachran, can attest to that in Fisheries. Everything that was ever estimated increased substantially along the road, especially something like the Bear. I look at benefit-cost approaches to radar; air traffic control is certainly a dangerous area, would you not agree? It is certainly a very touchy area, an area in which everybody should be very cautious about making statements about cost benefit. Would you not agree?

• 1140

**Mr. Withers:** I would like to address the question of the escalation of the program and indeed, the scope of the program did increase over the years. I have in front of me, for example, 1978 to 1984—

**Mr. Baker:** It was incredible.

**Mr. Withers:** —where we have had increases and these have been increases in terms of a changed definition of what the system should be.

In the pre-RAMP days, if you will, from 1978 to 1981, reduced to its basic terms, the first thing we were talking about was replacing 1950s-style radar with a new state-of-the-art set of equipment. It had gone on from that to involve a number of other considerations along the way, probably too many to try to describe today.

But for instance, at one stage in the development, there was thought of a joint civil aviation and air defence radar system. Of course, that changed because of the changed concept for North American Aerospace Defence. We had a number of changes and we have attempted, in one of our descriptions, to do all of these.

As to: is radar fundamental to aviation safety today? Very definitely; it is. If we did not have it, I suppose the only thing we could do is to return to procedural air traffic control and that would involve increasing the

[Traduction]

catastrophe, le réseau serait très vulnérable s'il n'y avait qu'une seule installation centrale. C'est donc par choix que nous avons décidé de conserver un réseau réparti où, par exemple, si nous perdons l'un des centres de contrôle nous pouvons compter sur l'autre pour prendre la relève.

Dans le nouveau plan des réseaux aéronautiques canadiens, l'une des caractéristiques les plus importantes est que la technologie actuelle et celle de l'avenir nous permettront ce genre de relais dans la plus grande sécurité.

**M. Baker:** Ne trouvez-vous pas qu'il est très difficile de parler de coûts-avantages, à propos de la circulation aérienne, du radar et des choses de ce type? J'avoue que je suis choqué, chaque fois que je vois le rapport du vérificateur général. Je peux constater que l'escalade des coûts a été assez importante, mais dans tout ce sur quoi le gouvernement établit des plans, je ne trouve rien qui ne subisse pas d'augmentation incroyablement des coûts.

Le secrétaire adjoint par intérim, M. McEachran, pourrait vous le confirmer dans le cas des Pêches. Il ne se trouve pas un seul budget estimatif qui n'ait grossi considérablement en cours de route, particulièrement quelque chose comme l'Ours. Je considère des approches de coûts-avantages du radar; le contrôle de la circulation aérienne est certes un domaine d'envergure, n'est-ce pas? En tout cas, c'est un domaine très sensible, où il faut être très prudent lorsqu'il est question d'avantages et de coûts. Êtes-vous d'accord?

**M. Withers:** J'aimerais aborder la question de l'escalade du programme; effectivement, la portée du programme s'est élargie au fil des ans. J'ai sous les yeux, par exemple, les chiffres de la période de 1978 à 1984. . .

**M. Baker:** C'était incroyable.

**M. Withers:** Qui font ressortir des augmentations, des augmentations en fonction d'une autre définition de ce que devrait être le système.

Avant le PMRA, si vous voulez, de 1978 à 1981, la première chose dont nous parlions, fondamentalement, était le remplacement du radar des années 1950 par un nouveau matériel moderne. A cela sont venues se greffer en cours de route un nombre d'autres considérations, probablement trop nombreuses pour les énumérer aujourd'hui.

Mais, par exemple, à un moment donné du développement, on a songé à un système de radars conjoint pour l'aviation civile et la défense aérienne. Naturellement, cela a changé à cause du changement de concept pour la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord. Nous avons eu un certain nombre de changements et nous avons cherché, dans l'une de nos descriptions, de les faire tous.

Le radar est-il un élément fondamental de la sécurité de l'aviation aujourd'hui? Absolument; oui. Sans lui, nous devrions revenir au contrôle procédural de la circulation aérienne, ce qui exigerait une augmentation de l'espace

[Text]

separations between airplanes to guarantee safety and would cause there to be really a tremendous slowdown in the air carrier industry.

**Mr. Baker:** One final question, if I could. First of all, an observation. Even right now, as far as the forces are concerned, the normal procedure is for Transport Canada to sight the unidentified aircraft, the Russian Bear, and then they hand it over to the armed forces. I think that is the normal procedure to my knowledge, from my information.

But anyway, would you not say that even the equipment you have now installed at these radar sites a great many people today would describe as being outdated?

**Mr. Withers:** First of all, Madam Chair, to deal with the incursions into Canadian-controlled air space, it may well be that from time one of our radars gets the blip before the air defence, but I do not think that is generally the case. One would want to ask DND this question.

The air defence radars, unlike ours, are generally built for non-complying traffic. A lot of what we do is based upon the airplane having a transponder and co-operating with us, so there is a fundamental difference in the approach to radar there.

In respect of what we are putting in, we think it is a good state-of-the-art radar that will last us into the next century. We are also encouraged that a number of other countries agree with this; in fact one of the important aspects of the contract that we have, in terms of its industrial benefits, is that the world product mandate for this particular radar is now located in Canada.

• 1145

Indeed, there have been already sales abroad and there is considerable potential for more. I think these other countries are coming to the same conclusion that we are; that is, we have an extremely good piece of equipment that is going to serve our needs very, very well. At the same time, it will be an extremely safe system.

**Mr. Baker:** I do not think he answered the question, but it was a very good answer. Would the witness not agree that the technology changes quickly?

Looking at these figures right here, with my limited knowledge of the subject. . . I suppose I know the subject better, I would say, than 99% of the MPs, because I am from Gander. We have the big ACC Centre. The Auditor General is trying to say we wasted some money. But looking at the figures, with the change of technology, would you not say it is quite possible with radar, especially with radar installations with this type of technology?

**Mr. Withers:** I do not have the same figures Mr. Baker has, Madam Chair. Without reference to them—

[Translation]

entre les avions pour garantir la sécurité et provoquerait un formidable ralentissement dans l'industrie du transport aérien.

**M. Baker:** Une dernière question, si vous me le permettez. Mais tout d'abord, une observation. Même aujourd'hui, en ce qui concerne les forces, la procédure normale veut que Transports Canada détecte l'appareil non identifié, l'Ours russe, puis en confie la responsabilité aux forces armées. A ma connaissance, d'après mes renseignements, c'est la procédure normale.

Mais de toute façon n'êtes-vous pas d'avis que le matériel dont sont équipés ces emplacements de radars serait désuet aux yeux de bien du monde aujourd'hui?

**M. Withers:** Tout d'abord, madame la présidente, au sujet des incursions dans l'espace aérien contrôlé par le Canada, il peut très bien arriver que l'un de nos radars reçoive un signal avant la défense aérienne, mais je ne pense pas que ce soit généralement le cas. Il faudrait poser la question au MDN.

Les radars de la défense aérienne, au contraire des nôtres, sont généralement construits pour les appareils qui ne respectent pas les instructions. Notre action est dans une large mesure fondée sur l'hypothèse selon laquelle l'avion est muni d'un transpondeur et que son commandant collabore avec nous. Dans ce cas là, l'approche du radar présente une différence fondamentale.

Le nouveau matériel est un bon radar moderne qui durera jusqu'au prochain siècle. Il est encourageant de voir également que plusieurs autres pays sont d'accord là dessus; de fait, l'un des aspects les plus importants de notre contrat, sur le plan des retombées industrielles, est que le Canada a désormais l'exclusivité mondiale pour ce radar particulier.

En effet, nous avons déjà fait des ventes à l'étranger et les perspectives d'en faire d'autres sont excellentes. Ces autres pays, me semble-t-il, en viennent à la même conclusion que nous, à savoir que nous avons un excellent matériel qui répondra très très bien à nos besoins. En même temps, cela donnera un système extrêmement sécuritaire.

**M. Baker:** Cela ne répond peut-être pas à la question, mais c'est une très bonne réponse. Le témoin ne reconnaîtrait-il pas que la technologie évolue rapidement?

En regardant ces chiffres, avec ma connaissance limitée du sujet. . . je connais mieux le sujet, dirais-je, que 99 p. 100 des députés, car je viens de Gander. Nous avons le gros centre ACC. Le vérificateur général essaie de dire que nous avons gaspillé de l'argent. Mais à la lumière de ces chiffres, compte tenu de l'évolution technologique, ne diriez-vous pas que cela est bien possible avec le radar, surtout avec des installations radars selon ce genre de technologie?

**M. Withers:** Je n'ai pas les mêmes chiffres que M. Baker, madame la présidente. Sans les consulter. . .



## [Texte]

**The Chairman:** Excuse me. The figures Mr. Baker is referring to are in the Auditor General's report.

**Mr. Withers:** Without reference to the figures, I can attempt to answer Mr. Baker's question. Yes, the technology will change.

**Mr. Baker:** Has changed.

**Mr. Withers:** Will change. This is why we have come up with what we call the Canadian Airspace Systems Plan. We cannot deal with radar in isolation. We have to look at radar in terms of flight data management as well. How can we bring into this current age, for instance, the whole process of flight planning? How can we improve precision approaches of the future, for instance, the microwave landing system? How can we provide better weather support to the pilot through the automated weather system and the communications systems that go with all of these?

When we are talking today about radar, although it is an important component, it is only one component of it. With the Canadian Airspace Systems Plan, we have published our intention for the future in all respects, with the view that Canadian industry in particular will have an opportunity to determine where we are going so that it can play its proper part in all of this.

Having said this, I come back to what I was mentioning before. Over the period from 1978 to 1984, as one can see, there have been considerable changes as new technology and as difference requirements have come to light. I would submit that these are not unusual changes really.

**Mr. Baker:** Would you consider it fair that the revenues generated by these radar sites should appear as revenues for Transport Canada?

**Mr. Withers:** Madam Chair, we will take every dollar that anyone will give us.

**Mr. Baker:** No, I am asking you a question. If you pay your money to a company, it appears as revenues when you look at the company. In this particular case it goes into the Consolidated Revenue Fund. That is obviously where the money goes. I do not know where else it could go. Do you not agree? It seems to me foolish that it would not appear as a revenue to Transport Canada.

• 1150

**Mr. Withers:** Madam Chair, I am far less qualified to talk about the specifics of the government's accounting system than the gentleman on my left—

**Mr. Baker:** That is right.

**Mr. Withers:** —and it is not a proper question for him—

**Mr. Baker:** No.

## [Traduction]

**La présidente:** Excusez-moi. Les chiffres qu'évoque M. Baker sont dans le rapport du vérificateur général.

**M. Withers:** Sans consulter des chiffres, je peux essayer de répondre à la question de M. Baker. Oui, la technologie doit changer.

**M. Baker:** A changé.

**M. Withers:** Va changer. Voilà pourquoi nous avons sorti un plan d'aménagement de l'espace aérien du Canada. Nous ne pouvons pas traiter du radar en vase clos. Nous devons le faire dans l'optique de la gestion des données de vol également. Comment pouvons-nous ramener à notre époque, par exemple, tout le processus des plans de vol? Comment pouvons-nous améliorer les approches de précision de l'avenir, par exemple, le système d'atterrissage à micro-ondes? Comment assurer un meilleur soutien météo au pilote par le biais du système météo automatisé et des systèmes de communications qui le soutiennent?

Aujourd'hui, nous parlons du radar. C'est une composante importante, certes, mais ce n'est qu'une composante. Avec le plan d'aménagement de l'espace aérien du Canada, nous avons publié nos intentions d'avenir sous tous les rapports, afin de donner à l'industrie canadienne notamment la possibilité de déterminer où nous allons de manière qu'elle puisse jouer le rôle qui lui revient dans tout cela.

Cela dit, je reviens à mes propos de tantôt. Sur la période de 1978 à 1984, comme on peut le voir, il y a eu des changements considérables avec les nouvelles percées terminologiques et la manifestation de besoins différents. En réalité, tous ces changements ne sont pas inusités.

**M. Baker:** Vous paraîtrait-il opportun de comptabiliser les recettes produites par ces emplacements de radars comme recettes de Transports Canada?

**M. Withers:** Madame la présidente, nous prendrons tout ce que chacun voudra bien nous donner.

**M. Baker:** Non, je vous pose une question. Si vous versez votre argent à une entreprise, il est comptabilisé aux recettes de cette entreprise. Dans ce cas particulier il va au Fonds du revenu consolidé. C'est manifestement là que va l'argent. Je ne sais pas où d'autre il pourrait aller. N'êtes-vous pas d'accord? Je trouve stupide qu'il ne figure pas dans les recettes de Transports Canada.

**M. Withers:** Madame la présidente, je suis bien moins qualifié pour parler des particularités du système comptable du gouvernement que celui qui est à ma gauche. . .

**M. Baker:** C'est juste.

**M. Withers:** . . . et ce n'est pas une question appropriée pour lui. . .

**M. Baker:** Non.



**[Text]**

**Mr. Withers:** —it is for the Comptroller General really, but perhaps Mr. McEachran would care to comment on that.

**Mr. McEachran:** Madam Chair, thank you.

Before turning to the question of the Consolidated Revenue Fund, or other separate funds, I would like to respond to Mr. Baker's—it was not a question, but it was a fundamental concern he expressed about the frequency and magnitude of cost overruns occurring on large government projects.

I would just like to say, Mr. Baker, that previous governments have recognized the same concern and previous Treasury Boards have taken action in that regard, and that is why in the late 1970s the Treasury Board introduced separate and very specific management control systems on major Crown projects, and put in very specific requirements for departments to fulfil.

One of the features, I believe, of the most recent cost control report tabled in this committee compared the extent of cost overruns in dollars, and the frequency in terms of number of projects. I think one could conclude that some fairly significant progress has been recorded as a result of the introduction of these new management processes.

I am not saying that there is not further improvement to be made, but I think some has been made. To find ways to make further improvements is a subject-matter that is repeatedly before the Treasury Board.

Let us now turn to the issue that you raise as to whether the revenues for services proved to Transport Canada should accrue to Transport Canada's own budget. This is a very broad question, as Mr. Withers has indicated. It was, I believe, as a result of discussions with the Public Accounts committee a few years ago that the Treasury Board, working with the Comptroller General, undertook activity to reduce the number of separate accounts that did exist.

There are at present, I believe, eight to ten separate funds. They are called revolving funds, where the revenue a department receives can be respend by that department, provided, of course, that Parliament approves the existence of that revolving fund when the estimates are presented to Parliament. But, if memory serves me well, that process of expanding those separate funds was not felt to be an appropriate vehicle by the Public Accounts committee.

The Consolidated Revenue Fund is a very fundamental element of budgetary practices of the Government of Canada, and based on the concept that each department must state and defend and justify its requirements and they shall be met to the extent deemed appropriate by the government of the day; that the decision to respend all the revenue earned by one department by the same department—the decision should not be left there. In other words, some departments are in a much better

**[Translation]**

**M. Withers:** ... elle s'adresse plutôt au contrôleur général, mais M. McEachran aurait peut-être un commentaire à ajouter.

**M. McEachran:** Madame la présidente, merci.

Avant de passer à la question du Fonds du revenu consolidé, ou d'autres fonds distincts, j'aimerais réagir à la question de M. Baker—pas vraiment à sa question, mais à la crainte fondamentale qu'il a exprimée au sujet de la fréquence et de l'ampleur des dépassements de coûts dont sont frappés les grands projets gouvernementaux.

Je dirai tout simplement, monsieur Baker, que les gouvernements antérieurs ont reconnu la même préoccupation et que d'autres Conseils du Trésor ont pris des mesures à cet égard. C'est d'ailleurs pourquoi, vers la fin des années 1970, le Conseil du Trésor a institué des systèmes distincts et très particuliers de contrôle de gestion pour les grands projets de la Couronne, et imposé des exigences très précises aux ministères.

L'une des caractéristiques, sauf erreur, du plus récent rapport sur le contrôle des coûts qui a été déposé devant votre comité mettait en comparaison l'ampleur des dépassements de coûts, en dollars, avec la fréquence, en nombre de projets. On peut conclure qu'il y a eu de très importantes améliorations par suite de l'adoption de ces nouveaux processus de gestion.

Je ne dis pas qu'il n'y a pas d'autres améliorations à faire, mais on a déjà fait du progrès. Le Conseil du Trésor est constamment saisi de la question de trouver des moyens de réaliser d'autres améliorations.

Passons maintenant à la question que vous soulevez, à savoir si les recettes pour services rendus par Transports Canada doivent entrer dans le budget de Transports Canada. Question très vaste, comme l'a dit M. Withers. Sauf erreur, c'est par suite de discussions avec le Comité des comptes publics il y a quelques années que le Conseil du Trésor, travaillant avec le contrôleur général, s'est mis en frais de réduire le nombre de comptes distincts qui existaient.

À l'heure actuelle, il y a, je crois, huit ou dix fonds distincts. Il s'agit de fonds renouvelables, en vertu desquels un ministère peut redépenser les recettes qu'il touche, dans la mesure, bien sûr, où le Parlement approuve la création de ce fonds renouvelable lors de l'étude des crédits. Mais, si ma mémoire m'est fidèle, le Comité des comptes publics n'a pas jugé approprié le processus d'expansion de ces fonds distincts.

Le Fonds du revenu consolidé est un élément très fondamental des pratiques budgétaires du gouvernement du Canada, partant du concept que chaque ministère doit énoncer, puis défendre et justifier ses besoins, qui seront satisfaits dans la mesure que le gouvernement en place juge utile; que la décision de laisser un ministère redépenser toutes les recettes qu'il gagne ne devrait pas appartenir à ce ministère. Autrement dit, certains ministères sont bien plus en mesure que d'autres de

[Texte]

position to generate revenues than others, fundamentally underlining the need for a Consolidated Revenue Fund.

But there are a few, as I say, specific funds established that Parliament authorizes, where the department can, under certain conditions, respend revenue generated. For example, the Department of Supply and Services has a revolving fund, whereby they charge fees for the services they provide to departments, and they pay their bills from the revenue they have generated. But it is for a very specific and defined purpose.

**Mr. Baker:** The only problem is that every year you go to the International Civil Aviation Organization and you say, we are going to charge you \$65 for an initial contact. As the witness said, yes, that is the person operating the machinery and everything else. But in order to justify that charge—it is really only cost recovery for foreign carriers for the use of your radar installations. It could be in British Columbia, up north or on the east coast, but in justifying those charges to those foreign carriers, you say that the cost of providing the service includes the cost of your equipment, your personnel and everything. Therefore, you make the charge and millions upon millions of dollars are then paid to the consolidated revenue fund.

• 1155

Meanwhile, you face a cost-benefit analysis of your equipment, or Transport Canada does. Therefore, a portion of the cost we are talking about here today has already been computed in justifying charges made to foreign carriers to be paid to the consolidated revenue fund of Canada.

**The Chairman:** It is an interesting point which has come up here before in a different context. The Auditor General's Department has this problem and also receives a lot of fees for services to other countries, but the fees are paid directly into the consolidated revenue fund, so they do not appear to offset the costs of the Auditor General.

**Mr. Baker:** In this particular case, he turns around to say that he does not make the point that the revenue should go to Transport Canada.

**The Chairman:** I think perhaps you are going a little further than the Auditor General did.

**Mr. Baker:** I think so, too.

**The Chairman:** We had an official from another department here recently who said that he understood Treasury Board was in the process of approving a system whereby recovery of revenues from technology would go directly into the department concerned rather than into the Consolidated Revenue Fund, but you are not able to say this morning whether that is happening, Mr. McEachran.

**Mr. McEachran:** Madam Chair, I know consideration is being given to that as an inducement or incentive to departments. It is not an authority to respend 100% of the

[Traduction]

générer des recettes, d'où la nécessité fondamentale d'un Fonds du revenu consolidé.

Mais le Parlement autorise, je l'ai dit, quelques fonds spécifiques permettant au ministère de redépenser les recettes générées, à certaines conditions. Ainsi, le ministère des Approvisionnements et Services a un fonds renouvelable: il exige des honoraires pour les services qu'il rend aux autres ministères, et paie ses factures sur les recettes ainsi gagnées. Mais c'est pour un but très particulier et bien défini.

**M. Baker:** Le seul problème, c'est que vous dites chaque année à l'Organisation de l'aviation civile internationale: nous allons exiger de vous 65\$ pour un contact initial. Comme le témoin l'a dit, oui, c'est la personne qui fait fonctionner la machine et tout le reste. Mais pour justifier ce droit... ce n'est en réalité par recouvrement des coûts pour l'utilisation de vos installations radars par les transporteurs étrangers. Ce peut être en Colombie-Britannique, dans le Nord ou sur la côte est, mais, pour justifier ses redevances auprès des transporteurs étrangers, vous dites que le coût de la prestation du service comprend le coût de votre matériel, de votre personnel et de tout le reste. Par conséquent, vous exigez cette redevance, qui rapporte des millions et des millions de dollars au Fonds du revenu consolidé.

Entre temps, Transports Canada doit procéder à une analyse de rentabilité de son matériel. Par conséquent, une partie du coût dont nous parlons aujourd'hui a déjà été calculée aux fins de la justification des redevances que l'on demande aux transporteurs étrangers de verser au Fonds du revenu consolidé du Canada.

**La présidente:** Voilà un point intéressant que nous avons déjà vu, dans un autre contexte. Le Bureau du vérificateur général a le même problème: il touche également toutes sortes d'honoraires pour services rendus à d'autres pays, mais ces honoraires entrent directement dans le Fonds du revenu consolidé, si bien qu'il ne semble pas compenser les coûts du vérificateur général.

**M. Baker:** Dans ce cas particulier, il vient dire qu'il ne prétend pas que les recettes doivent revenir à Transports Canada.

**La présidente:** Vous allez peut-être un peu plus loin que le vérificateur général.

**M. Baker:** Je le pense, en effet.

**La présidente:** Un fonctionnaire d'un autre ministère nous a confié récemment que le Conseil du Trésor, croyait-il savoir, était en train d'approuver un système en vertu duquel les recettes recouvrées au titre de la technologie iraient directement au ministère concerné plutôt que dans le Fonds du revenu consolidé, mais vous n'êtes pas en mesure de nous dire ce matin si cela se fait, monsieur McEachran.

**M. McEachran:** Madame la présidente, je sais que l'on y songe pour encourager les ministères. Il ne s'agit pas du pouvoir de redépenser des recettes générées, mais

## [Text]

revenue generated, but only a portion of it. The purpose is to provide an inducement in carefully defined circumstances.

I would like to return to Mr. Baker's interesting observations. It is necessary to make a clear distinction between a benefit-costed analysis, such as the major document we have under consideration today, and a decision to cost recover. In other words, the benefits may well be there and the costs are always there, but the government of the day makes a completely separate decision as to whether it wishes to recover those costs and in what proportion. In recognizing the importance of that decision, departments are required to make cost recovery proposals to the Treasury Board.

Therefore, the board makes a decision as to which programs should be cost recovered, under what circumstances and to what extent, but the fact that no revenues are recovered in one project does not mean there are no benefits to that program. Instead, it means the decision has been made not to recover those costs or a portion of them. I just wanted to make the point that there are really separate calculations and decisional processes involved.

**Mr. Buskard:** I would just like to clarify a few items. The report on RAMP is specific to the acquisition and management processes of this acquisition of RAMP. If you refer to the 1984 Auditor General's report, you will find an exposition of cost recovery in the Department of Transport clearly outlined.

**The Chairman:** Mr. McEachran, you have undertaken to provide the committee with certain information. At this stage, would it be possible for you to add how the new regime of increased ministerial authority and accountability will affect the cost control process for capital projects? Has that been developed yet?

• 1200

**Mr. McEachran:** Under the concept of increased ministerial authority and accountability, memoranda of understanding are being developed between the Treasury Board and departments whereby the extent and frequency, for example, of reports to the Treasury Board may be modified. If a department agrees to the installation of certain specific accountability mechanisms, the Treasury Board may be prepared to consider downloading some of which have been regarded as being onerous and unnecessary reporting requirements. I do not believe that has or will extend to the reports required under major Crown projects.

Madam Chairman, I would like to take that question under advisement, prepare a statement specifically responding to your question and include it with the other documentation I promised to table.

**The Chairman:** Thank you. That would be helpful. On behalf of the committee, I would like to thank the witnesses for being here today and for being so helpful.

## [Translation]

seulement une partie. Il s'agit de donner une incitation dans des circonstances rigoureusement définies.

J'aimerais revenir aux observations intéressantes de M. Baker. Il faut faire une distinction nette entre une analyse de rentabilité, comme le grand document que nous étudions aujourd'hui, et la décision de passer au recouvrement des coûts. Autrement dit, les avantages peuvent très bien être là et les coûts y sont toujours, mais le gouvernement en place établit, dans le cadre d'une décision tout à fait distincte, s'il désire recouvrer ces coûts et dans quelle proportion. Compte tenu de l'importance de cette décision, les ministères sont tenus de faire des propositions de recouvrement des coûts au Conseil du Trésor.

Par conséquent, le Conseil décide quels programmes doivent aller en recouvrement des coûts, dans quelles circonstances et dans quelle mesure, mais ce n'est pas parce qu'un projet n'est pas en mode de recouvrement des coûts qu'il ne rapporte rien. Cela signifie plutôt qu'on a décidé de ne pas recouvrer ces coûts ni une partie de ces coûts. Je voulais tout simplement faire valoir que cela met en cause des calculs et des processus décisionnels distincts.

**M. Buskard:** Je voudrais quelques précisions. Le rapport sur le PMRA est particulier sur les processus d'acquisition et de gestion du PMRA. Le rapport du vérificateur général de 1984 renferme un exposé clair du recouvrement des coûts au ministère des Transports.

**La présidente:** Monsieur McEachran, vous avez promis de fournir certains renseignements au Comité. À ce stade-ci, pourriez-vous nous trouver également quelles seront les conséquences du nouveau régime d'autorité et de responsabilité ministérielles accrues sur le processus de contrôle des coûts pour les projets d'investissement? L'at-on mis au point?

**M. McEachran:** Suivant le concept de l'autorité et de la responsabilité ministérielles accrues, on est en train de mettre au point des protocoles d'entente entre le Conseil du Trésor et des ministères pour permettre de modifier l'étendue et la fréquence, par exemple, des rapports au Conseil du Trésor. Si un ministère accepte la mise en place d'un certain mécanisme de responsabilité, le Conseil du Trésor pourrait être disposé à envisager la possibilité d'éliminer certains de ceux qui ont été perçus comme des exigences onéreuses et inutiles en matière de rapport. Je ne crois pas que cela vaille pour les rapports exigés en vertu des grands projets de la Couronne.

Madame la présidente, j'aimerais prendre cette question en délibéré, préparer une déclaration répondant spécifiquement à votre question et l'inclure avec les autres documents que j'ai promis de déposer.

**La présidente:** Merci. Cela serait utile. Au nom du comité, j'aimerais remercier les témoins d'avoir comparu aujourd'hui et de nous avoir tellement aidés.

[*Texte*]

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

---



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, May 21, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

R.M. Dubois, Deputy Auditor General, Audit  
Operations Branch;  
R. Buskard, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of Transport:*

R.M. Withers, Deputy Minister;  
J.A.A. Lovink, Director General, Cost Recovery and  
Economic Evaluation;  
Ron Jackson, Acting Assistant Deputy Minister—  
Review.

*From the Treasury Board Secretariat:*

David McEachran, Acting Deputy Secretary,  
Administrative Policy Branch.

*From the Department of Supply and Services:*

David O. Roberts, Director of Procurement, Canadian  
Airspace Systems, Modernization Program.

#### TÉMOINS

Le jeudi 21 mai 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

R.M. Dubois, sous-vérificateur général, Direction  
générale des opérations de vérification;  
R. Buskard, directeur principal, Direction générale des  
opérations de vérification.

*Du ministère des Transports:*

R.M. Withers, sous-ministre;  
J.A.A. Lovink, directeur général, Recouvrement des  
coûts et évaluations économiques;  
Ron Jackson, sous-ministre adjoint intérimaire—Revue.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

David McEachran, sous-secrétaire intérimaire,  
Direction de la politique administrative.

*Du ministère des Approvisionnements et Services:*

David O. Roberts, directeur des approvisionnements,  
Programme de modernisation des systèmes  
aérospatiaux canadiens.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Thursday, May 28, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 21

Le jeudi 28 mai 1987

Présidente: Aideen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

---

RESPECTING:

Public Accounts of Canada for the year ended  
March 31, 1986—Volume 1, Sections 2 and 3

---

CONCERNANT:

Comptes publics du Canada pour l'exercice clos le  
31 mars 1986—Volume 1, Sections 2 et 3

---

WITNESSES:

(See back cover)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

---

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

---

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aideen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aideen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 28, 1987

(32)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:11 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway and Anthony Roman.

*Acting Member present:* Girve Fretz for Jean-Guy Guilbault.

*Attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses:* From the Office of the Auditor General of Canada: Kenneth M. Dye, Auditor General; John Adshead, Principal, Audit Operations. From the Office of the Comptroller General of Canada: Michael H. Rayner, Comptroller General; J. Andy MacDonald, Deputy Comptroller General, Policy Development Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Public Accounts of Canada for the year ended March 31, 1986, Volume I, Sections 2 and 3.

The opening statement of Kenneth M. Dye was deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

On motion of Gilles Grondin, *it was agreed*,—That the Chair, the Vice-Chairman and the necessary staff travel to Quebec City from July 5 to 9, 1987 to attend the 9th Annual Meeting of the Canadian Council of Public Accounts Committees.

Questioning of the witnesses resumed.

At 11:28 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 MAI 1987

(32)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 11, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway et Anthony Roman.

*Membre suppléant présent:* Girve Fretz remplace Jean-Guy Guilbault.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, Vérificateur général; John Adshead, directeur principal, Opérations de vérification. Du Bureau du Contrôleur général du Canada: Michael H. Rayner, Contrôleur général; J. Andy MacDonald, sous-contrôleur général, Direction de l'élaboration des politiques.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement, le Comité continue d'examiner les Comptes publics du Canada pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986, volume I, sections 2 et 3.

La déclaration préliminaire de Kenneth M. Dye est tenue pour lue.

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion de Gilles Grondin, *il est convenu*,—Que le président, le vice-président et le personnel nécessaire se rendent à Québec, du 5 au 9 juillet 1987, pour y assister à la 9<sup>e</sup> réunion annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics.

Puis l'interrogation des témoins se poursuit.

À 11 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Le greffier du Comité  
Richard Rumas

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, May 28, 1987

• 1011

**The Chairman:** I am very pleased to welcome Mr. Dye and Mr. Rayner this morning. We have had an opening statement by Mr. Dye, which has been circulated and therefore can be taken as read.

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye, F.C.A., Auditor General of Canada:**

Thank you for the opportunity, Madam Chair, to appear before your Committee once again to discuss Sections 2 and 3 of Volume I of the 1986 *Public Accounts of Canada*.

At the 7 May meeting, interest was expressed in the Canada Deposit Insurance Corporation—CDIC. Perhaps I might take a minute to summarize our thinking on CDIC for you as it relates to Canada's summary financial statements. I will sweep in the Canadian Wheat Board—CWB—at the same time because our concern here is very similar.

CDIC and CWB are separate entities whose financial statements are not consolidated with the Government's statements.

As of 31 March 1986, the Government had loaned approximately \$1 billion to CDIC to finance the corporation's deficit. The loan was not secured by corporate assets. The security was a matter of Government policy—that the banks and trust companies would, in the long run, pay off CDIC's deficit without Government support. This was confirmed to us by the central Deputy Heads, and disclosed in Note 16(ii) to the Government's 1986 summary statements.

Certain member institutions have voiced concern about having to absorb the full cost of CDIC's deficit. They believe the Government should share in financing the deficit because it was caused, at least in part, by Government policy decisions.

Apart from these concerns, we had no persuasive evidence that member institutions would not pay off CDIC's deficit, although it may take a long time. Accordingly, we did not qualify our Opinion for failure to reduce the reported value of Canada's loan to the corporation through establishing a valuation allowance.

If such an allowance had been established, or CDIC consolidated with the Government's financial statements,

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 28 mai 1987

**La présidente:** Nous accueillons avec plaisir ce matin M. Dye et M. Rayner. Monsieur Dye, votre déclaration liminaire a déjà été distribuée et peut donc être considérée comme ayant été lue.

**Déclaration de M. Kenneth M. Dye, F.C.A., Vérificateur général du Canada:**

Il me fait plaisir, madame la présidente, de me présenter à nouveau devant le Comité pour discuter des sections 2 et 3 du volume I des Comptes publics du Canada pour l'exercice 1986.

Au cours de l'audience du 7 mai, les membres du Comité se sont intéressés à la question de la Société d'assurance-dépôts du Canada, la SADC. Permettez-moi de prendre quelques instants pur vous résumer notre position sur cette question de la SADC, sa situation étant liée aux états financiers sommaires du Canada. J'en profiterai pour glisser un mot sur la Commission canadienne du blé, la CCB, puisque nos préoccupations à son égard sont sensiblement les mêmes.

La SADC et la CCB sont des entités distinctes dont les états financiers ne sont pas consolidés avec les états financiers du gouvernement fédéral.

Au 31 mars 1986, le gouvernement avait prêté environ un milliard de dollars à la SADC pour financer son déficit. Le prêt n'a pas été garanti à l'aide des actifs de la société. Le gouvernement se porte garant de l'emprunt—selon son dire, les banques et les fiducies devraient combler, à long terme et sans l'aide du gouvernement, le déficit. Les sous-chefs des organismes centraux nous ont donné confirmation de ce fait qui est présenté dans la note 16(ii) des états financiers sommaires du gouvernement pour 1986.

Certaines institutions membres se sont inquiétées d'avoir à assumer le fardeau financier complet du déficit de la SADC. Selon elles, le gouvernement devrait participer au financement du déficit puisque ce dernier est attribuable, au moins en partie, à des décisions découlant de politiques du gouvernement fédéral.

Ces préoccupations mise à part, nous ne possédons aucun autre élément d'information qui nous permette d'affirmer que les institutions membres ne paieront pas le déficit de la SADC, même si cela devait prendre beaucoup de temps. En conséquence, nous n'avons pas formulé de réserve dans le texte de notre opinion relativement au fait qu'il n'y avait pas eu établissement d'une provision pour évaluation afin de réduire la valeur déclarée du prêt du gouvernement fédéral à cette société.

L'établissement d'une provision de ce genre, ou la consolidation des états financiers de la SDAC avec ceux

*[Texte]*

the effect would have been to add about \$1 billion to the Government's accumulated deficit.

We will continue to monitor the CDIC situation each year.

Turning to CWB, we see an entity with government-guaranteed borrowings supported by assets of questionable value. Although the Government's accounting policies do not require CWB to be consolidated, they do require the Government to provide for any portion of the Board's borrowings that are unlikely to be repaid from internally generated funds.

If any portion of the Board's \$3 billion in receivables from countries experiencing payment problems are not collected, CWB will not have sufficient internally generated funds to pay its debts. Specifically, we believe that CWB's receivables have a value that is at least \$900 million less than the amount at which they are shown on CWB's books.

Why \$900 million? Because it represents overdue and unpaid interest, some of which has been "capitalized and rescheduled". Unfortunately rescheduling, as the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank found out, does not help if debtors can't pay.

We believe the Government should recognize, as a liability at least, that portion of the Board's borrowings which is supported by nothing more than a bookkeeping accrual in respect of overdue and unpaid interest. This would be done by "booking" a provision in the Government's financial position statement through a charge to accumulated deficit.

In saying this, we are not in any way suggesting that CWB write off its receivables. What we are saying is that the Government should record a liability provision to recognize the significant risk to the Government that some of the money owing to the Board may not be collected.

The receivables in arrears have not been provided for in CWB's financial statements and interest on these receivables is still being accrued in the Board's accounts. The reason given in CWB's financial statements is that the Board is not at risk should any of its receivables prove uncollectable because the borrowings used to finance them are guaranteed by the Government.

It is clear that if CWB's borrowings were not guaranteed by the Government, sound accounting practice would require the Board to cease accruing interest on its receivables in arrears and to write them down to a lower value.

*[Traduction]*

du gouvernement fédéral, aurait eu pour effet d'accroître d'un milliard de dollars le déficit accumulé du gouvernement du Canada.

Nous continuerons de surveiller chaque année la situation de la SDAC.

Dans le cas de la CCB, nous trouvons là une société dont les emprunts, cautionnés à l'aide d'éléments d'actif douteux, sont garantis par le gouvernement. Les conventions comptables du gouvernement n'exigent pas la consolidation des états financiers de la CCB avec ceux du gouvernement. Elles demandent toutefois au gouvernement d'établir une provision pour toute fraction des emprunts de la Commission qui vraisemblablement ne pourra être remboursée à l'aide des fonds générés par la CCB elle-même.

La CCB, si jamais elle se trouvait incapable de récupérer, auprès de pays qui ont des difficultés à honorer leurs dettes, une partie des 3 milliards de dollars que ces derniers doivent lui rembourser, ne pourrait elle-même générer les fonds dont elle a besoin pour régler ses dettes. En particulier, nous croyons que la valeur des débiteurs de la CCB est inférieure de 900 millions de dollars à la valeur inscrite dans les livres de la CCB.

Pourquoi la somme de 900 millions? Ces 900 millions représentent des paiements d'intérêts en souffrance dont une fraction d'ailleurs a déjà été capitalisée et dont le paiement a été rééchelonné. Malheureusement, comme l'ont constaté la Banque commerciale du Canada et la Norbanque, le réaménagement du calendrier des paiements n'est pas d'un grand secours si les débiteurs ne peuvent payer.

Nous croyons que le gouvernement devrait comptabiliser comme dette au moins une partie des emprunts de la Commission qui n'ont d'autre garantie que leur inscription aux livres comme intérêts en souffrance. Il suffirait de présenter dans l'état de l'évolution de la situation financière du gouvernement un provision dont le montant serait imputé au déficit accumulé.

Nous ne voulons pas là laisser entendre que la CCB devrait radier ses débiteurs. Nous disons simplement que le gouvernement devrait établir une provision pour dettes afin de tenir compte du risque important pour lui que ne puisse s'effectuer le remboursement de certaines sommes dues à la Commission.

Les états financiers de la Commission ne présentent pas de provision pour les débiteurs en souffrance et l'intérêt couru sur ces comptes continue d'être comptabilisé par la CCB. Cette dernière, dans ses états financiers, indique que les comptes débiteurs qui ne seraient pas recouvrables ne présentent aucun risque pour elle puisque les emprunts qui ont servi à les financer sont garantis par le gouvernement.

Il est évident que si les emprunts de la CCB n'étaient pas garantis par le gouvernement, on devrait, selon une saine méthode comptable, cesser de comptabiliser les intérêts courus sur les débiteurs en souffrance et réduire la valeur des sommes à recevoir.



*[Text]*

Providing a valuation allowance for receivables in arrears and accrued interest on them would be consistent with the spirit of the Inspector General of Bank's rules for valuing loans by commercial banks to sovereign nations that are experiencing difficulties in servicing their debts. Providing a valuation allowance would also be consistent with good accounting practice as described in the Estey report.

The Inspector General's rules require that loans become "non-accrual": after 90 days if there is significant doubt as to collectibility of principal and interest; or after 180 days of interest being in arrears; or if management believes a loss will occur.

Once a loan becomes "non-accrual", all accrued interest is generally written off, with subsequent recoveries used to reduce the principal balance. In addition, a valuation reserve would also be required to reduce a portion of the principal for loans to certain countries.

If the Inspector General's criteria were applied to CWB's receivables, a significant reduction in the reported value of principal and interest receivable would be required. Once again, this would be provided through establishing an appropriate valuation allowance for the receivables in question, and not by writing them off the books altogether.

The Government's stated accounting policy only requires that amounts due from sovereign nations be reduced in value if the nations formally repudiate their debts—a most unlikely scenario given the various international mechanisms that exist for countries to reschedule their debts. Why repudiate when you can get an agreement rescheduling payments over 20 years, with a 7-year grace period and at a lower rate of interest?

It seems to us that CWB's trade-receivables arose from commercial-type transactions and that applying commercial accounting conventions to their valuation is entirely appropriate in the circumstances. The Government's argument that commercial accounting rules do not apply because country-to-country loans receive a higher priority does not appear to reflect the reality of the current situation. Of the \$900 million in question, \$850 million relates to countries which are reasonably current with the banks, at least in terms of interest, but which have paid Canada only a small fraction of the interest they owe.

I hope these brief comments will be helpful to the Committee, Madam Chair.

*[Translation]*

L'établissement d'une provision pour évaluation des débiteurs en souffrance et pour les intérêts courus sur ces derniers serait conforme à l'esprit des règles établies par l'Inspecteur général des banques pour l'évaluation des prêts que les banques commerciales consentent à des pays souverains qui éprouvent des difficultés à assurer le service de leur dette nationale. L'établissement d'une provision pour évaluation constituerait d'ailleurs l'une des saines méthodes comptables dont parle le rapport Estey.

Les règles établies par l'Inspecteur général exigent que les prêts «ne prouviennent plus d'intérêt»: si après 90 jours il subsiste un fort doute quant au recouvrement possible du principal et de l'intérêt; ou s'il y a un retard de 180 jours dans le paiement des intérêts; ou si la direction juge qu'une perte est probable.

Une fois qu'un prêt «ne produit plus d'intérêt», tous les intérêts courus sont généralement radiés et les recouvrement ultérieurs servent à réduire le principal. Il faudrait en outre établir une réserve pour évaluation afin de réduire une fraction du principal des prêts consentis à certains pays.

Il faudrait, si les critères de l'Inspecteur général étaient appliqués aux débiteurs de la CCB, réduire sensiblement la valeur déclarée du principal et des intérêts à percevoir. Là encore, il faudrait établir une provision raisonnable pour évaluation des débiteurs en question, et non pas carrément les radier des livres.

La convention comptable énoncée par le gouvernement exige simplement de réduire la valeur des sommes que doivent rembourser certains pays si ces pays se déclarent officiellement incapables de payer leurs dettes—éventualité peu probable compte tenu des divers mécanismes internationaux de rééchelonnement des dettes offerts à ces pays. Pourquoi, en effet, refuser d'honorer cette obligation, lorsqu'il est possible d'obtenir une entente en vertu de laquelle on rééchelonne les paiements sur une période de 20 ans, avec un sursis de sept ans ainsi qu'une réduction du taux d'intérêt sur la dette?

A notre avis, les comptes débiteurs de la CCB sont le produit d'opérations commerciales et il serait vraiment opportun dans ces circonstances d'avoir recours aux conventions comptables commerciales. Le gouvernement, quant à lui, affirme que les règles de comptabilité commerciale ne s'appliquent pas puisque les prêts entre pays ont une priorité plus grande que de simples opérations commerciales. Cet argument ne semble pas tenir compte de la situation présente. Sur les 900 millions de dollars dont il est question, une somme de 850 millions représente la dette de pays qui semblent rembourser les banques de façon régulière, du moins en ce qui a trait à l'intérêt de leur dette, mais ils n'ont, par contre, remboursé au Canada qu'une fraction des intérêts qu'ils doivent lui verser.

J'espère, madame la présidente, que ces brefs éclaircissements ont pu être utiles aux membres du Comité.

[Texte]

I would be very pleased to answer any questions you may have.

**The Chairman:** Mr. Rayner, do you have an opening statement?

**Mr. Michael H. Rayner (Comptroller General of Canada):** No, Madam Chairman. We feel the issues addressed in Mr. Dye's second opening statement were fully dealt with in our original opening statement and that really is all we thought was appropriate for the committee at this time.

**The Chairman:** Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Madam Chairman, with your permission I would like to veer slightly off course from what we have been dealing with to date. I hope it is considered relevant. This is the question of something that is referred to in the private sector and in other governments as management letters.

I am wondering if such things exist as far as the federal Public Service is concerned, if the Auditor General, as part of his duties in regularly auditing various departments, prepares such an animal, and if this is a regular practice on an ongoing basis.

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Madam Chair, we do prepare management letters. These are sometimes described as project reports but can be broadly classified as a management letter, which is an expansion upon the findings of the auditors. We report to the great majority of the departments and agencies we audit.

These letters are provided to the managements, usually directed to the deputy minister who would be the department head. To explain the findings of our auditors in more detail, we try to draw a line of matters of significance for Parliament and then cover other administrative matters as a matter of record for the department. They are produced in draft prior to the general publication of chapters. Then they are finally dated and formally signed after the annual report has been issued.

The reason for this is that we do not wish any of these to be made public prior to reporting our annual report to Parliament. If they became public in advance then we would not have the opportunity of having the departments' responses to our letters. If we are off-base we get a response back from them on all the issues. Those letters are meant for day-to-day management and they deal with the issues we bring to Parliament's attention, but they also have a lot of less significant issues in them.

We do the same for Crown corporations. One example that comes to mind is the comprehensive audit of the Canadian Broadcasting Corporation. There was a long report that was eventually tabled by the Minister. I think the report was 100-120 pages, but behind that was probably 1,200 to 1,500 pages of detailed information. I

[Traduction]

Je répondrai volontiers aux questions que l'on voudra bien me poser.

**La présidente:** Monsieur Rayner, avez-vous un exposé à nous présenter?

**M. Michael H. Rayner (contrôleur général du Canada):** Non, madame la présidente. Notre exposé original traitait de tous les sujets qu'a repris M. Dye dans son deuxième exposé, et nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'ajouter quoi que ce soit.

**La présidente:** Monsieur Redway.

**M. Redway:** Madame la présidente, avec votre permission, je voudrais changer légèrement de cap pour aborder un sujet que, je l'espère, vous jugerez recevable. Il s'agit de ce que l'on appelle dans le secteur privé et dans d'autres gouvernements, les lettres de recommandations

Cela existe-t-il dans la Fonction publique fédérale? Puisque le vérificateur général doit vérifier régulièrement les divers organismes et ministères, cela fait-il partie de ses fonctions de préparer un tel document? Dans l'affirmative, le fait-il régulièrement et de façon courante?

**M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Madame la présidente, nous préparons en effet des lettres de recommandations que l'on appelle parfois des rapports de projets. Ces lettres de recommandations permettent que l'on s'étende plus longuement sur les conclusions des vérificateurs. Nous en envoyons à la vaste majorité des ministères et organismes que nous vérifions.

Ces lettres sont envoyées à la haute Direction, habituellement au sous-ministre, qui est à la tête du ministère. Pour expliquer les conclusions de nos vérificateurs en détail, nous faisons la distinction entre les questions qui importent au Parlement, et celles qui sont d'ordre administratif et qui importent au ministère particulièrement. Elles sont envoyées à ces derniers sous forme d'ébauche, avant la publication générale des chapitres les concernant. Elles sont ensuite datées et signées officiellement, après la publication du rapport annuel.

Nous faisons ainsi, parce que nous ne souhaitons pas que ces lettres soient rendues publiques avant que nous ayons déposé notre rapport annuel au Parlement. Si elles étaient rendues publiques trop tôt, les ministères n'auraient pas le temps de répondre à nos lettres. Ainsi, si nous ne vivons pas juste, les ministères ont le temps de se justifier. Ces lettres concernent la gestion quotidienne, mais portent aussi sur les sujets sur lesquels nous attirons l'attention du Parlement, de même que sur d'autres sujets moins importants.

Nous faisons de même pour les sociétés de la Couronne. Je pense par exemple à la vérification intégrée de la Société Radio-Canada que nous avons entreprise. Ce long rapport, de 100 à 120 pages, a fini par être déposé par le ministre. Ce rapport était un résumé de quelque 1,200 à 1,500 pages d'informations détaillées. En fait, nous

[Text]

think we produce something of the order of 20,000 pages of information a year, which we give to departments and Crown corporations. Yet at Parliament, you see something of the order of 600 pages.

**Mr. Redway:** We do not see the management letters. To the best of my knowledge we have not seen anything in the way of comments from a management letter or a project report, as you describe it, in my time here. Is that fair to say?

\* 1015

**Mr. Dye:** That is true, Madam Chair, and it has not been the intention to bog down your committee with all this detail. I suppose if you wanted to see some, there is certainly not a problem in doing it, but I would try to assure you it goes into a lot of detail that your committee may not wish to have, perhaps. They belong to the departments once we have issued them and signed them off. If you wish to call for them, I would suggest you call a department or a Crown corporation and ask for them.

**Mr. Redway:** I would be interested to know to what extent, in your experience here, Mr. Dye, the management letters have been responded to in a positive nature, and if in fact all the things you have recommended in those project reports have been put into effect. Also, is there anything that might be classified in the same way as your reservations in your financial statements, outstanding for a long, long time, which you continue to bring to the attention of the department and do not get changed?

Is there a difference of opinion between you and the department as to whether or not this should actually be implemented, and the practicalities of that? You keep repeating... because you feel strongly about it and are not convinced by the departments' arguments. I am wondering if there are many of those. You yourself might feel that if there are some of that variety, they should be brought to the attention of this committee.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I am not sure. I do not see these documents myself. They are produced by the principal responsible. I may have seen one or two in my time in the office, but it is not something I personally pay a lot of attention to, because information from there is rolled up for me in terms of chapter information. Any significant issue is brought forward, to the best of my knowledge.

There may be some continuing debates between ourselves and departments that would have to be a minor but irritating type of thing, where we would have this continuing debate with the department, but you might not know about it. Otherwise, I would be virtually certain you would know of 99% of any of the issues we feel should be resolved, and are not resolved.

One of the problems with the project reports is that they are not translated. As they are not translated, they are not published. We give them to the departments in the

[Translation]

rédigeons quelque 20,000 pages d'informations par année, que nous transmettons aux ministères et aux sociétés de la Couronne. Le Parlement, quant à lui, ne reçoit qu'un résumé de quelque 600 pages.

**M. Redway:** Nous ne voyons pas les lettres de recommandations. A ma connaissance, je n'ai jamais vu, depuis que je siège, quelques lettres de recommandations ou rapports de projets que ce soit. Ai-je raison?

**M. Dye:** C'est vrai, madame la présidente, puisque nous n'avons jamais eu l'intention de ralentir les travaux du Comité en leur fournissant toute cette information détaillée. Je suppose que, si vous souhaitiez en voir une partie, cela serait certainement possible. Mais je vous assure qu'il s'agit de détails que votre Comité n'est sans doute pas intéressé à voir. Une fois que les renseignements sont publiés et signés, ils appartiennent au ministère. Si vous souhaitez les voir, je vous suggère d'appeler les ministères et sociétés de la Couronne concernés.

**M. Redway:** D'après votre expérience, monsieur Dye, les ministères ont-ils réagi favorablement à vos lettres de recommandations? Les recommandations contenues dans vos rapports de projet ont-elles été suivies? Y en a-t-il parmi elles certaines au sujet desquelles vous émettiez des réserves, comme vous le faites dans votre compte rendu financier, et qui soient depuis longtemps en cours de règlement et que vous continuiez à porter à l'attention du ministère intéressé, d'année en année, sans qu'il y ait eu correction?

Le ministère accepte-t-il toujours vos recommandations? Est-il toujours d'accord avec les modifications d'ordre pratique que cela entraîne? Si vous êtes obligé de vous répéter d'une année à l'autre, c'est sans doute parce que vous êtes certains de ce que vous avancez et que les objections du ministère ne vous convainquent pas, n'est-ce pas? Y a-t-il beaucoup de cas de ce genre? S'il y en a, ne devraient-ils pas être portés à l'attention de notre Comité?

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne sais pas. Je ne vois pas les documents moi-même, car ils sont préparés par l'agent responsable de l'organisme en question. Depuis que je suis en poste, j'en ai peut-être vu un ou deux, mais je n'y prête pas particulièrement attention, puisque l'information est ensuite réorganisée à mon intention sous forme de chapitre. Mais, à ce que je sache, toute question d'importance vous est signalée.

Il se peut toujours que nous ayons des discussions prolongées avec certains ministères au sujet de questions mineures, mais pouvant être une source d'irritation, sans que vous en sachiez quoi que ce soit. À part cela, je suis presque certain que vous êtes informés de 99 p. 100 des cas qui, à notre avis, doivent être résolus, mais ne le sont pas.

Une des difficultés que présente la publication éventuelle de ces rapports de projet, c'est qu'ils ne sont pas traduits. Nous les envoyons au ministère dans la



## [Texte]

language of their choice. We make a deal with them: How would you like to have these documents sent to you—in which language?

We have a continuing debate with the Commissioner of Official Languages, who would like us to produce those in all our drafts, in both languages. It would add millions of dollars of cost to my operations to do that, and I am resisting his recommendation. We have a debate going on there.

I think the department and the taxpayer are well served by the fact that these documents exist and are, we hope, helpful. I do not think there is any requirement upon our office to do such an activity. My responsibility is to you, Parliament, and this is a service to management. We think it is useful to the taxpayers and that is why we do it, but I do not think we are expected to by law. It is an additional service we, as Parliament's auditor, provide to the government.

**Mr. Redway:** Well, I suppose that, technically, you might say it was not part of your duties. However, it seems to me your duty is to the taxpayer, to try to make sure the money is spent carefully and effectively, and that there are not any ways in which the taxpayer might be bamboozled or done out of his or her money. The project report, to my mind, is an essential part of that, as is the rest of your reporting process.

I certainly would not suggest we publish all of these things, make them public. Certainly nobody in this committee would ever sit down and read them. I would, however, be interested in having you determine whether there are some long-standing. . . You have indicated, for instance, that in the Public Accounts there have been reservations indicated that go back some seven years or more, perhaps. I would be interested to know whether there are any somewhat similar objections going on in these project reports that are unresolved over a substantial period of time, and if you could bring us some sort of a report. Hopefully, there will not be too many of these; perhaps there will be none, which will make me comfortable.

• 1020

If there are a few, it seems to me they might be of a minor nature. In my experience, a lack of control in the system of even a minor nature can sometimes lead to a substantial drainage of public funds. So something that appears to be a minor item can turn into a big one, although I do not suggest for a minute the example I am going to offer falls into this category.

We have had some publicity recently in the press in the last year of someone in a Minister's office who was able—according to reports in the press—to end up with fur coats and a few other things as a result of a lack of control of the system. This is the sort of thing I would assume your management letters or your project reports would be

## [Traduction]

langue de son choix. Nous nous entendons avec chacun d'eux pour lui envoyer les documents dans la langue qui lui convient.

C'est d'ailleurs une question au sujet de laquelle nous nous heurtons au commissaire aux langues officielles qui souhaiterait nous voir préparer toutes nos ébauches dans les deux langues officielles. Comme il me faudrait alors augmenter mon budget d'exploitation de plusieurs millions de dollars, je résiste toujours. Nous ne sommes pas d'accord là-dessus.

Les intérêts du ministère et des contribuables sont bien servis, du fait que ces documents existent et sont, nous l'espérons, utiles. Mais mon bureau n'est pas obligé de faire ces lettres de recommandations. Je suis redevable au Parlement et il s'agit d'un service que nous rendons à la direction du Ministère. Il est évidemment utile aux contribuables et c'est pourquoi nous le faisons, mais la loi ne nous oblige pas à le faire. Il s'agit d'un service supplémentaire qu'offre le vérificateur du Parlement au gouvernement.

**M. Redway:** Je suppose que, du point de vue technique, cela ne fait pas vraiment partie de vos fonctions. Cependant, vis-à-vis du contribuable, vous avez le devoir de vous assurer que les deniers publics sont dépensés judicieusement et efficacement et qu'il n'y a aucun cas de fraude. Il me semble que le rapport de projet fait partie intégrante de cette évaluation, comme tout le reste de vos activités.

Je ne parle évidemment pas de publier tous ces documents. Il n'y a aucun membre du Comité qui s'astreindrait à les lire de la première à la dernière page. Cependant, j'aimerais que vous nous disiez si certaines des choses que vous recommandez depuis longtemps. . . Ainsi, dans les Comptes publics du Canada, vous avez précisé que certaines de vos réserves remontaient à quelque sept ans et peut-être plus. Pourriez-vous nous dire si certaines des objections que vous émettez dans vos lettres de recommandations restent lettre morte pendant longtemps, par exemple? J'espère qu'il n'y en a pas trop; s'il n'y en a pas du tout, j'en serais fort aise.

S'il y en a quelques-unes, il se peut qu'elles soient d'ordre mineur. Mais d'après mon expérience, un relâchement dans le système de contrôle, si mineur soit-il, peut parfois entraîner de gros gaspillages de fonds public. Avec le temps, les détails peuvent prendre des proportions gigantesques, même si ce n'est pas nécessairement le cas de l'exemple que je vais vous donner.

La presse a récemment fait état d'une fraude commise par un des membres du personnel d'un bureau de ministre qui a pu s'acheter des manteaux de fourrure et quelques autres bricoles, faute d'un contrôle des dépenses adéquat. J'imagine que c'est là-dessus, notamment, que portent vos lettres de recommandation. S'il y a des cas



[Text]

dealing with. There may be some other things like this that are in dispute and I would like to hear about them.

**Mr. Dye:** Madam Chair, the level of materiality is important again in terms of what kind of issues we would take to a department. If we stumbled over something such as an opportunity to buy a fur coat out of the petty cash, naturally we would report it, but it is not something we would be looking for. Given that we are looking at \$659 billion worth of transactions, a \$3,000 fur coat could very easily escape our notice. We would hope that the system—

**Mr. Redway:** Surely, it is not the coat; it is the control system.

**Mr. Dye:** Yes, exactly. This is what we look at. I agree with your point that the systems are important for us to review, and we do review them. Of course, the internal audit processes do take care of a number of these issues as well. When you are dealing with Ministers' funds, it is another matter. We have not been auditing Ministers' funds, although I have said—

**Mr. Redway:** This year you are, are you not?

**Mr. Dye:** —we would look at Ministers' travel. I have not decided on the entire scope. We are doing a little pilot to see just how to handle this one because it is a delicate issue. We are going to take a look at just how we handle the auditing of Ministers' travel and perhaps broader expenditures. I have not decided on it all yet because the pilot is just being thought about.

**Mr. Redway:** I used the example of a Minister's office, but the same situation could apply in other places as well. I cannot think of them but I am sure you are aware of situations where they might. There are probably people around with access to cheque-signing privileges.

**Mr. Dye:** Yes. Madam Chair, our review of the government on an annual basis for systems in place for matters such as possible fraud indicates that the system is fairly sound. I am not aware of any possible breakdowns that are significant and have not been reported. My impression is that the government has set up a large number of appropriate controls in order to avoid problems to the limit of very good security. I think you should take some comfort in this. We are not worried about the government's. . .

Yes, we have lots of things to worry about, but when it comes to internal controls, I think we are reasonably satisfied. We do not audit every control system every year, but over a reasonable period we cover the entire gamut. Where there are deficiencies, the government does respond and correct those deficiencies.

[Translation]

litigieux de ce genre, ou d'autres sortes, nous aimerions bien le savoir.

**M. Dye:** Madame la présidente, l'importance que l'on accorde à telle ou telle transaction joue énormément dans notre décision de la rapporter ou non au ministère. Il est évident que si nous tombions sur une tentative d'achat d'un manteau de fourrure en puisant dans la petite caisse, nous en rendrions évidemment compte, mais nous ne sommes pas nécessairement à l'affût de ce genre d'affaire. N'oublions pas que nous évaluons quelques 659 milliards de dollars de transactions, et que l'achat d'un manteau de fourrure de 3,000\$ peut facilement nous échapper. Il est à espérer que le système. . .

**M. Redway:** Évidemment, le manteau n'était qu'un exemple: c'est plutôt le système de contrôle qui est à blâmer.

**M. Dye:** Exactement. C'est ce qui nous intéresse. Je conviens avec vous qu'il est important pour nous de réévaluer les systèmes de contrôle, et c'est ce que nous faisons. Bien sûr, beaucoup de ces cas se règlent d'eux-mêmes lors de la vérification interne. Mais lorsqu'il s'agit du budget d'un ministre, c'est une autre paire de manche. Nous n'avons jamais jusqu'à maintenant vérifié les budgets de ministre, bien que. . .

**M. Redway:** Mais vous le faites cette année, n'est-ce pas?

**M. Dye:** . . . j'ai décidé que nous vérifierions les comptes de voyage des ministres. Je n'ai pas encore décidé jusqu'où nous irions. Comme c'est une affaire très délicate, nous avons lancé un projet pilote pour voir jusqu'où nous aurions les coudées franches. Nous allons nous demander comment vérifier les dépenses de voyage des ministres, et peut-être d'autres dépenses. Rien n'a encore été décidé avant la fin du projet pilote.

**M. Redway:** J'ai donné comme exemple le bureau d'un ministre, mais la même chose peut s'appliquer ailleurs. Je suis sûr que vous savez où des fraudes peuvent se produire. Il y a des tas de gens qui ont le privilège de signer des chèques.

**M. Dye:** En effet. Madame la présidente, d'après ce que nous constatons, lorsque nous évaluons annuellement tous les systèmes de contrôle existants pour tenter de déceler les fraudes éventuelles, le régime en place est assez bon. Je ne sache pas qu'il y ait eu des failles majeures qui soient passées inaperçues. D'après moi, le gouvernement a suffisamment de contrôle approprié sans pour autant que l'on soit paranoïaque par rapport à la sécurité. Cela devrait vous rassurer. Le gouvernement ne nous inquiète pas. . .

Nous avons beaucoup de sujets d'inquiétude, mais nous sommes néanmoins satisfaits des contrôles internes existants. Nous ne les vérifions pas tous les ans chacun, mais finissons par les évaluer tous dans un délai raisonnable. Cependant, le gouvernement réagit immédiatement lorsqu'il y a une lacune pour tenter de les corriger.

[Texte]

However, I cannot give you 100% assurance—and no auditor can—that there is not something in there. We do not have a long list of white-collar fraud to present to you. They pop up every once in a while, and you will see them in the paper. You probably know of others that have not surfaced in the media. It is not endemic, though; it is not a problem that some other countries have with significant morality problems with respect to public funds.

**Mr. Redway:** Perhaps you would take a look at the issue of ongoing concerns raised in these project reports to see whether there are any of these that you might bring to our attention. Would you do so?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think I have already done it in our follow-up reports each year. When we go back two years later on, they should pick up anything of any significance at all. However, if you leave it with me, I will undertake a quick review to see if there is something in there.

\* 1025

I know there are lots of minor details that at the end of the day would not amount to an awful lot. However, I will make a quick review to see if there are issues that are continuing and are a source of irritation that should be corrected and have not been acted on. I would be happy to write you a letter on this point.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Thank you, Madam Chair.

I want to go to your report, Mr. Dye, on the statement you made and sent out. We covered CDIC and the Canadian Wheat Board to some extent in the last meeting, but you make a couple of statements in there that I just want to clarify. First of all, on the first page, you make the statement:

Certain member institutions have voiced concerns with having to absorb the full cost of CDIC's deficit. They believe that the government should share in financing the deficit because it was caused, at least in part, by government policy decisions.

You also indicated at our last meeting that the suggestion of increasing the levy from one-tenth of 1% to, say, one-sixth or something got considerable reaction. Was not the CDIC's basic structure supposed to be self-financing?

**Mr. Dye:** Madam Chair, the answer is yes, it is financed by the banking industry, which would include the trust companies. They are supposed to be self-financing. Now, they have drawn down more funds than they had available to them, so they have had to borrow from members and from the consolidated revenue fund approximately \$1 billion from each.

**Mr. Hovdebo:** The suggestion then would have been that the policies mentioned here should also have

[Traduction]

Aucun vérificateur digne de ce nom ne pourra vous donner sa pleine et entière assurance qu'il n'y a aucune fraude nulle part. Mais nous n'avons pas une longue liste de fraudeurs en col blanc à vous présenter. Il en surgit évidemment un cas de temps en temps, dont les journaux parleront. Vous êtes peut-être aussi au courant d'autres cas qui n'ont pas fait les manchettes. Mais ce n'est pas un problème endémique, comparativement à ce qui se passe dans d'autres pays où l'on utilise le trésor public sans aucun sens de la moralité.

**M. Redway:** Pourriez-vous regarder quels sont les problèmes que vous soulevez d'une année à l'autre dans vos rapports de projet pour déterminer s'il en est que vous voulez porter à notre attention? D'accord?

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est ce que je fais dans mes rapports de suivi annuels. Lorsque nous frappons à la porte des ministères deux ans après notre rapport, mes agents relèvent tout ce qui est encore en suspens et qui est important. Mais laissez-moi vérifier pour voir s'il y a quelque chose d'important.

Je sais qu'il y a beaucoup d'affaires de moindre importance qui, mises bout à bout, ne donneraient toujours pas grand chose. Mais je vérifierai pour voir s'il y a des problèmes qui se reproduisent sans être corrigés et qui sont une source d'irritation. Je vous répondrai par écrit.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Merci, madame la présidente.

Monsieur Dye, je me reporte aux commentaires que vous nous avez fait parvenir. À la dernière réunion, nous avons parlé assez longuement de la SADC et de la Commission canadienne du blé, mais il y a quelques-unes de vos affirmations que j'aimerais éclaircir. À la première page, vous affirmez que:

Certaines institutions membres se sont inquiétées d'avoir à assumer le fardeau financier complet du déficit de la SADC. Selon elles, le gouvernement devrait participer au financement du déficit puisque ce dernier est attribuable, au moins en partie, à des décisions découlant de politiques du gouvernement fédéral.

La dernière fois, vous avez dit que la suggestion d'augmenter les primes de 1/10 de 1 p. 100 à 1/6 de 1 p. 100, par exemple, avait suscité un tollé de protestations. La structure de la SADC n'était-elle pas censée lui permettre de s'autofinancer?

**M. Dye:** Madame la présidente, oui: la SADC est financée par les banques, ce qui comprend les sociétés de fiducie. Elle est censée s'auto-financer, mais comme elle a tiré plus de fonds que ceux qu'elle ne disposait, elle a dû emprunter aux membres et au Fonds de revenu consolidé environ 1 milliard de dollars respectivement.

**M. Hovdebo:** N'aurait-il pas été logique, dans ce cas, que le gouvernement augmente la prime à ce moment-là.

[Text]

increased the levy at the time. Would this not have been logical? What do you mean by the suggestion here that the government has changed its policy; therefore the losses were. . . this is what the institutions are saying.

**Mr. Redway:** There should be 60% or \$60,000 to 100% coverage on deposits; surely this is what you mean.

**Mr. Dye:** There are several issues in Mr. Hovdebo's question, Madam Chair. The question of the industry's reaction, which I raise in that paragraph, comes from the Canadian Bankers' Association. I think they feel they have been required to finance, from the industry, losses imposed upon the CDIC by virtue of government policy.

**Mr. Hovdebo:** Government policy was—

**Mr. Dye:** This includes bail-out of trust companies, bail-out of banks, raising the limit from \$20,000 to \$60,000, and similar issues.

**Mr. Hovdebo:** And from \$60,000 to 100% in some of the cases. This is also the kind of policy you are speaking about, are you?

**Mr. Dye:** I believe it is, yes.

**The Chairman:** I believe in the case of the Canadian Commercial Bank that the uninsured depositors were paid out of the Consolidated Revenue Fund but CDIC had contributed something like \$60,000, I think, or \$45,000. They had contributed anyhow to the initial March bail-out, but the final pay-outs were directly from the Consolidated Revenue Fund. I think the kind of thing the industry is talking about is this. In addition, CDIC money has been used to assist the Hong Kong Bank, the Bank of B.C. transaction, a number of ailing trust companies in the west and so on.

**Mr. Hovdebo:** What relationship does this have to the financial statement of the government? Are these institutions suggesting that it be defined as a pay-out from the government rather than as a pay-out from the CDIC?

• 1030

**Mr. Dye:** I think that is what they would prefer. They would like somebody else to pick up the tab, and they are resisting. They are unhappy about the burden on them to pay increased premiums in order to bring the CDIC funds up to a zero balance. Right now, there is no fund; they are in the hole. That has to be covered. There is no insurance for possible loss. The CDIC only provides for losses that have occurred; they are not anticipating risks.

Last year, they made a calculation and had a bill for one year in order to have a more rapid premium flow. The plan was that, assuming there were no further hits upon the system, they would wind this thing up over time; I think it was 1994. However, there were three more hits on the fund in that following year. Since year's end there have been none, but that does not mean there are not some wobbly institutions out there that may someday have to be provided for out of funds that do not now exist.

[Translation]

Que voulez-vous dire lorsque vous laissez entendre que le gouvernement a changé sa politique et que les pertes étaient par conséquent. . . En tout cas, c'est ce que prétendent les institutions.

**M. Redway:** Vous voulez sans doute parler de la décision de garantir les dépôts jusqu'à 60,000\$ à 100 p. 100?

**M. Dye:** Madame la présidente, la question de M. Hovdebo est à plusieurs facettes. La réaction dont je parle dans le paragraphe qui a été lu vient de l'Association des banquiers canadiens. Les banques ont l'impression que collectivement, elles doivent assumer les pertes subies par la SADC du fait de la politique gouvernementale.

**M. Hovdebo:** La politique gouvernementale. . .

**M. Dye:** Cela inclut le renflouage de sociétés de fiducie et de banques, le passage de 20,000\$ à 60,000\$ du plafond assuré, et d'autres décisions semblables.

**M. Hovdebo:** Et le passage de 60 à 100 p. 100 dans certains cas. C'est bien de ce genre de politiques que vous parlez aussi, n'est-ce-pas?

**M. Dye:** Je crois.

**La présidente:** Dans le cas de la Banque commerciale du Canada, je crois que les déposants non assurés ont été remboursés à même le Fonds de revenu consolidé, mais que la SADC a contribué de l'ordre de 45,000\$ à 60,000\$. Elle avait contribué au renflouage initial du mois de mars, mais les derniers versements provenaient directement du Fonds de revenu consolidé. Je pense que c'est de cela dont parlent les banques. En outre, l'argent de la SADC avait été utilisé pour aider la banque de Hong Kong et la banque de Colombie-Britannique dans leurs transactions, et un certain nombre de sociétés bancaires en moins bonne santé dans l'ouest, notamment.

**M. Hovdebo:** Quel est le lien avec les états financiers du gouvernement? Les institutions veulent-elles que cela soit considéré comme des versements du gouvernement plutôt que comme des versements de la SADC?

**M. Dye:** Je crois que c'est ce qu'elles préféreraient. Elles aimeraient que quelqu'un d'autre paie la facture et elles résistent. Elles ne sont pas contentes, car c'est à elles qu'incombe le fardeau de payer des primes plus élevées pour renflouer la SADC. Actuellement, elle a épuisé ses réserves; elle est en déficit. Il faut donc combler ce déficit. La SADC n'assure que les pertes effectives et elle n'effectue donc pas de calcul de risques.

L'an dernier, la SADC a fait un calcul et présenté un projet de loi pour une année lui permettant d'augmenter ses primes plus rapidement. Elle prévoyait être ainsi en mesure de se remettre à flot d'ici à 1994, je crois, en supposant qu'il n'y aurait pas d'autre coup dur. Toutefois, l'année suivante, il y eut trois autres faillites. Depuis la fin de l'année, il n'y en a aucune, mais cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas quelque part des institutions financières vacillantes qui pourraient, un jour, avoir besoin de fonds qui n'existent pas actuellement.



[Texte]

**The Chairman:** There is a bill before the House that would increase the CDIC line of credit with the government to \$3 billion.

**Mr. Hovdebo:** It will not eliminate the loss.

**The Chairman:** No. The deficit is still there to be dealt with. The plan is to do it gradually by increasing the premiums slightly.

**Mr. Redway:** If we are talking about the attitudes of the financial institutions towards deposit insurance, the major companies were always opposed to the concept. They thought they were subsidizing the weak players in the system, their competition. They thought they were very strong and had a great reputation and would never go under. All they were doing was paying premiums to help their competition by giving higher interest rates. Interestingly enough, one of the players that felt that way, the Crown Trust Company, was one of the ones that went down.

**Mr. Hovdebo:** We are talking about whether or not this should be in the financial statement or not. Should it be in the financial statements because it is a government policy that caused the problem, or is it because the institutions do not feel that it is their debt? Why should it be in the statements?

**Mr. Dye:** The debts of CDIC and the deficit of CDIC do not show in the Consolidated Accounts of Canada. They are a Crown corporation, so they are set aside. However, the debts are very real. You have before Parliament a bill to increase from \$1.5 billion to \$3 billion the opportunity to borrow from the Consolidated Revenue Fund. That does not show in the accounts of Canada. Here is a situation where we have considerable risk. We have no funds to cover that risk, and therefore you have a large exposure.

You have a world banking system today that is very concerned about international debt. You have banks being urged by the Inspector General of Banks to increase their reserves for sovereign loans. The world out there, in terms of finance, is wobbly. I am not going to get into the policy of how the Government of Canada responds to this debt crisis worldwide through its influence over the banking system. There is a mechanism that would give the taxpayers some assurance that depositors would be protected. If they took another hit, there is no money there.

If you had a major bank take very serious losses, and given the the western economy, that is possible, there is nothing there. Right now Members of Parliament and citizens generally think there is a lot of money there to cover losses. There is nothing said in the financial statements of Canada as far as I know.

[Traduction]

**La présidente:** La Chambre étudie actuellement un projet de loi visant à porter à 3 milliards de dollars la ligne de crédit de la SADC auprès du Trésor public.

**M. Hovdebo:** Cela n'éliminera pas la perte.

**La présidente:** Non. Il faudra toujours éponger le déficit. Le plan consiste à le faire graduellement en augmentant légèrement les primes.

**M. Redway:** Si nous parlons des attitudes des institutions financières à l'égard de l'assurance-dépôt, les grandes sociétés se sont toujours opposées à cette notion. Elles avaient l'impression de subventionner les sociétés plus fragiles, leurs concurrents. Elles jouissaient d'une excellente réputation, croyaient qu'elles étaient très fortes et qu'elles ne feraient jamais faillite. Elles disaient que payer des primes revenait à aider leurs concurrents à offrir des taux d'intérêt plus élevés. Il est intéressant de voir que l'une de ces sociétés à être de cet avis, la *Crown Trust Company*, a été l'une des sociétés à faire faillite.

**M. Hovdebo:** Nous nous demandons si cela devrait se trouver dans l'état financier ou non. Cela devrait-il se trouver dans les états financiers parce que c'est une politique du gouvernement qui a causé le problème, ou parce que les institutions n'estiment pas qu'il s'agit de leur dette? Pourquoi cela devrait-il se trouver dans les états financiers?

**M. Dye:** Les dettes de la SADC et le déficit de la SADC ne sont pas inscrits dans les états financiers consolidés du Canada. Il s'agit d'une société de la Couronne, de sorte qu'elle est mise à part. Cependant, les dettes sont très réelles. Un projet de loi a été déposé auprès du Parlement afin d'augmenter de 1,5 milliard de dollars à 3 milliards de dollars la possibilité pour la SADC d'emprunter du Fonds du revenu consolidé. Cela n'apparaît pas dans les comptes du gouvernement fédéral. Il s'agit d'une situation où le risque est extrêmement élevé. Le risque est très élevé puisque nous n'avons pas les fonds nécessaires.

Aujourd'hui, le système bancaire mondial s'inquiète beaucoup de la dette internationale. L'inspecteur général des banques exhorte certaines banques à augmenter leurs réserves destinées aux États souverains. La situation financière est assez instable dans le monde. Je ne vais pas commencer à parler de la politique du gouvernement du Canada pour répondre à cette crise mondiale en influençant le réseau bancaire. Il existe un mécanisme qui pourrait donner aux contribuables une certaine assurance quant à la protection des déposants. Si une autre institution financière s'effondrait, il n'y aurait pas de fonds pour rembourser les déposants.

Si une grande banque devait subir des pertes très graves, ce qui est possible en raison de l'économie occidentale, il n'y aurait pas de fonds pour couvrir ces pertes. Actuellement, les députés et les citoyens croient qu'il y a beaucoup d'argent pour couvrir ces pertes. En autant que je sache, rien n'est mentionné dans les états financiers du gouvernement fédéral.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Madam Chairman, this makes reference to what you call a "clean opinion" being given by the Auditor General with respect to the Public Accounts of Canada.

You are pressing two specific cases, the Canadian Wheat Board and CDIC, very hard, and Mr. Rayner is obviously disagreeing with the particular position you have taken as it relates to his point of view. I think you are never going to get a clean opinion if this is what the situation is at the moment.

I would like to try to have that clarified a little more. Why can your point of view, Mr. Dye, not be accepted by Mr. Rayner or why is Mr. Rayner's point of view not going to be accepted by you as the Auditor General? You are talking about a substantial amount of money.

We have to focus on that and try to find out why we cannot come up with a clean opinion, at least in these two particular cases you raise.

**Mr. Dye:** Madam Chairman, my greater concern of the two at this time is the question of the Canadian Wheat Board and the large exposure I think the Canadian government has there with respect to loans from Poland.

We suggested at our previous meeting that there was \$900 million worth of accrued interest taken up as revenue by the Canadian Wheat Board. In my view this is just accounting nonsense. It is rescheduling of debt, accruing of loans. You do not solve the problem with just rescheduling and booking revenues.

My view is that it is very unlikely, given the view we have of the world at the moment, that this money is going to be paid. I think there should be provision. I am not saying we should write it off. I am saying we should be realistic about it and we should realize that it should be provided for. I was only talking about the interest, not the several billions in capital.

That all gets converted into capital when they reschedule and they say the debt is paid. You have not received the cash and at the end of the day, you wind up with these assets, which have very questionable value in my mind, being supported by bank loans on the other side. And who is going to pay the bank loan? It is the Government of Canada, through their guarantees.

You have two things. You have the Canadian Wheat Board here with its set of statements and then you have the Government of Canada, which in my view should probably at least recognize that the interest will not be collected and take a hit on the deficit of approximately \$900 million, let us say \$1 billion. They are out at least that much in my view, and I think the government should change its view.

I think the government is being unrealistic, and I am trying to make the point that this concept of sovereign

[Translation]

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Madame la présidente, ma question concerne ce que vous appelez une «opinion claire et nette» de la part du vérificateur général en ce qui concerne les Comptes publics du Canada.

Deux cas précis vous préoccupent particulièrement, celui de la Commission canadienne du blé et celui de la SADC, sur lequel vous insistez beaucoup. De toute évidence, M. Rayner n'est pas d'accord avec la position que vous avez adoptée en ce qui le concerne. À mon avis, vous n'obtiendrez jamais une opinion claire et nette étant donné la situation actuelle.

J'aimerais essayer d'obtenir un peu plus d'explications. Monsieur Dye, pourquoi M. Rayner ne peut-il pas accepter votre point de vue ou pourquoi ne pouvez-vous pas, à titre de vérificateur général, accepter le point de vue de M. Rayner? Il s'agit de sommes considérables.

Nous devons essayer de savoir pourquoi nous ne pouvons pas obtenir d'opinion claire et nette, du moins dans les deux cas dont vous avez parlé.

**M. Dye:** Madame la présidente, de ces deux cas, c'est surtout celui de la Commission canadienne du blé qui m'inquiète pour le moment, étant donné le risque élevé pour le gouvernement canadien que représentent les prêts à la Pologne.

Lors de notre dernière rencontre, j'ai dit que des intérêts à recevoir de 900 millions de dollars étaient traités par la Commission canadienne du blé comme des recettes. À mon avis, ce traitement comptable n'est tout simplement pas logique. Vous ne réglez pas le problème tout simplement en rééchelonnant la dette et en comptabilisant comme recettes de nouveaux prêts.

À mon avis, il est très peu probable que cet argent soit jamais remboursé, étant donné la situation mondiale actuelle. Il faudrait à mon avis, faire une provision pour pertes. Je ne dis pas qu'il faudrait radier la dette. Je dis que nous devrions être réalistes et établir une provision pour pertes. Je ne parlais bien sûr que des intérêts, non pas des milliards de dollars en capital.

Tout cela est converti en capital lorsqu'ils rééchelonnent et disent que la dette est payée. Vous n'avez pas reçu d'argent, mais, à la fin de la journée, vous vous retrouvez avec ces actifs dont la valeur est, à mon avis, très discutable, et qui sont financés par des frais bancaires d'un autre côté. Et qui va rembourser les prêts bancaires? C'est le gouvernement du Canada, qui les a garantis.

Vous avez deux choses. Vous avez, d'un côté, la Commission canadienne du blé et sa série d'états financiers et, de l'autre côté, le gouvernement du Canada qui, à mon avis, devrait sans doute au moins admettre que les intérêts ne seront pas perçus et s'attaquer au déficit d'environ 900 millions de dollars, disons un milliard. Voilà, à mon avis, à combien s'élève le déficit et je crois que le gouvernement devrait changer sa façon de voir.

Le gouvernement est peu réaliste et j'essaie de démontrer qu'il n'est pas réaliste de penser que les prêts

[Texte]

loans being always recoverable may not be realistic in the economic environment of the late 1980s.

**Mr. Hovdebo:** The two are parallel in some ways, but one is internal and one is not. Maybe Mike—

**Mr. Dye:** Perhaps I did not make myself clear. I have not qualified on CDIC. We do not have any evidence the banks will not pay. They may be complaining about it, but I think the industry is obliged to pay and there would have to be some further negotiations. We have—

**Mr. Redway:** It is the banks and the trust companies.

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Redway:** That is the tax and they are going to pay it.

**Mr. Dye:** Yes. My view would be that the chances of recovering from the banks of Canada is a lot better than recovering from Poland interest that has accrued.

**The Chairman:** Mr. Rayner.

**Mr. Rayner:** Madam Chairman, in the case of the Canada Deposit Insurance Corporation, the government's view is that the arrangements it has both put into place and has before the House in the form of legislation will in fact cover the deficit of the Canadian Wheat Board, based on the government's current assessment of the state of the financial institutions in the country and the amount of revenue required over the next number of years to restore the CDIC deficit to a break-even or better position. Accordingly, the government feels no need to make an adjustment in its accounts.

With respect to the wheat board loans to countries experiencing difficulties in making payments, I guess what I would like to do is just briefly reiterate what I said at the last meeting. The government is engaged in constant and continuing discussions with the countries that are experiencing difficulty in making payments. Canada does not operate alone in this environment. Many other countries also have receivables from these countries that are experiencing difficulties and through a complex set of international negotiations and arrangements, debtor countries and countries that are owed money arrive at an understanding as to how, based on the economies of the various countries owing money, a sensible repayment approach can be derived.

• 1040

Following this level of discussion, bilateral agreements occur between the countries involved and agreements are made about repayments of loans that countries are experiencing difficulty in meeting on the original schedule.

As I emphasized in the last meeting, these loans are not in the nature of normal commercial loans and the factors

[Traduction]

aux États souverains pourront toujours être recouvrés, étant donné la situation économique de la fin des années 1980.

**M. Hovdebo:** Les deux cas sont parallèles d'une certaine façon, mais l'un est d'ordre interne et l'autre ne l'est pas. Peut-être que Mike. . .

**M. Dye:** Je n'ai peut-être pas été assez clair. Je n'avais pas de réserve au sujet de la SADC. Nous n'avons aucune preuve que les banques ne paieront pas. Elles s'en plaignent peut-être, mais je crois que l'industrie est obligée de payer et qu'il devrait y avoir d'autres négociations. Nous avons. . .

**M. Redway:** Il s'agit des banques et des sociétés de fiducie.

**M. Dye:** Oui.

**M. Redway:** C'est la taxe et ils devront la payer.

**M. Dye:** Oui. À mon avis, nous avons beaucoup plus de chance de recouvrer les dettes des banques du Canada que de recouvrer les intérêts accumulés sur les prêts à la Pologne.

**La présidente:** Monsieur Rayner.

**M. Rayner:** Madame la présidente, dans le cas de la Société d'assurance-dépôt du Canada, après avoir évalué la situation des institutions financières au pays et les revenus nécessaires au cours des quelques prochaines années pour combler le déficit de la SADC, le gouvernement est d'avis que les dispositions qu'il a prises et le projet de loi qu'il a déposé à la Chambre des communes réussiront en fait à couvrir le déficit de la Commission canadienne du blé. C'est pourquoi le gouvernement n'estime pas qu'il est nécessaire de rajuster ses comptes.

Pour ce qui est des prêts de la Commission canadienne du blé à des pays qui ont des difficultés à rembourser, j'aimerais tout simplement répéter brièvement ce que j'ai dit à la dernière rencontre. Le gouvernement a des entretiens permanents avec les pays qui ont de la difficulté à effectuer les paiements. Le Canada n'est pas le seul à évoluer dans ce milieu. Bon nombre d'autres pays ont également des créances de ces pays qui sont en difficulté, et grâce à une série complexe de négociations et d'ententes internationales, les pays débiteurs et les pays prêteurs arrivent à une entente sur la façon d'en venir à une méthode de paiements raisonnables, selon l'économie des divers pays débiteurs.

Des ententes bilatérales sont ensuite conclues entre les pays pour rééchelonner le paiement des prêts que les pays ont de la difficulté à rembourser selon le calendrier initial.

Comme je l'ai souligné au cours de la dernière rencontre, ces prêts ne sont pas des prêts commerciaux

[Text]

being taken into account by a government in its international dealings, sovereign government to sovereign government, are not what one would normally typify as commercial activities. Many factors are taken into account in determining how much a government is prepared to reschedule and what sort of terms should apply to a rescheduled loan.

The experience with sovereign loans has been positive, and I think it is fair to say that the sovereign governments who have been experiencing difficulty are doing their level best to meet their commitments to not only the Canadian government but other governments.

The government would indeed obviously have to make accounting entries and write off loans if they came to the conclusion that those loans were not collectable, but the government's position is just very clearly that it believes at the present time, based on present knowledge, understanding of the economies of these other countries and given the current state of negotiations with these countries, the loans will indeed be repaid.

For this reason, the government thinks it would be misleading for the readers of the public accounts if indeed it wrote off or made provision for loans that in fact it expects to be recovered, and it really simply becomes a difference of opinion between the government; the economists and the negotiators in the Department of Finance, who are constantly watching these loans; ourselves, who are accounting for the transactions; and with the Auditor General, who has a different view about the collectability of the amounts outstanding.

**Mr. Roman:** Obviously from your statement, Mr. Rayner, the Auditor General would never get a statement from you to your satisfaction so we cannot ever expect—at this point, at least, from the two statements that have been made—ever receiving what you would call a clean opinion on those particular transactions.

**Mr. Rayner:** I think that is probably the case, Mr. Roman. As I see the case for the committee, it is really one of trying to understand why the government is accounting the way it is, accounting for the transactions as it believes them to be best accounted for and making a determination as to whether or not you feel that is a reasonable position for the government to take.

I can assure you that this is an issue that is very carefully considered within the Public Service and amongst ministers. It is not a decision the government has taken lightly. We are very conscious when the Auditor General tells us he is planning to include a reservations opinion that we should take it seriously. We examine the case carefully, consider the arguments he is raising and in this case, the government's position is quite firm.

[Translation]

habituels et les facteurs pris en compte par un gouvernement lorsqu'il traite au niveau international, c'est-à-dire avec un autre État souverain, ne seraient pas normalement qualifiés d'activités commerciales. De nombreux facteurs sont pris en compte pour déterminer combien un gouvernement est disposé à rééchelonner et le genre de conditions qui s'appliqueraient à un prêt rééchelonné.

L'expérience en ce qui concerne les prêts à des États souverains a été positive, et je crois qu'il est juste de dire que les gouvernements souverains qui ont eu des difficultés font tout en leur possible pour respecter leurs engagements, non seulement envers le gouvernement canadien, mais aussi envers d'autres gouvernements.

Il ne fait aucun doute que le gouvernement devrait en fait comptabiliser et radier les prêts s'il venait à la conclusion qu'il ne peut recouvrer ces prêts, mais d'après ce qu'il connaît de la situation économique de ces autres pays et étant donné l'état actuel des négociations avec ces pays, le gouvernement estime actuellement que ces prêts seront remboursés.

C'est pourquoi le gouvernement est d'avis qu'il induirait en erreur les lecteurs des comptes publics s'il radiait ces prêts ou s'il prévoyait des réserves pour ces prêts alors qu'il s'attend en fait à un recouvrement. En réalité, il s'agit simplement d'une divergence d'opinion entre les économistes et les négociateurs du ministère des Finances, qui surveillent constamment ces prêts, nous-mêmes qui sommes responsables des transactions et le vérificateur général, qui a un point de vue différent au sujet de la possibilité de recouvrer les sommes en souffrance.

**M. Roman:** D'après ce que vous dites, monsieur Rayner, il est évident que vous n'exprimerez jamais une opinion qui soit à la satisfaction du vérificateur général, de sorte que nous ne pouvons pas nous attendre, du moins pour l'instant, d'après les deux opinions qui ont été émises, à obtenir ce que l'on pourrait appeler une opinion claire et nette au sujet de ces transactions particulières.

**M. Rayner:** C'est sans doute le cas, monsieur Roman. Il s'agit pour le Comité d'essayer de comprendre pourquoi le gouvernement utilise ce traitement comptable, en comptabilisant les transactions selon la méthode qu'il juge la meilleure. Le Comité doit décider s'il juge ou non qu'il s'agit d'une position raisonnable de la part du gouvernement.

Je peux vous assurer que la Fonction publique et les ministres ont mûrement réfléchi à cette question. Il ne s'agit pas d'une décision que le gouvernement a prise à la légère. Lorsque le vérificateur général nous dit qu'il a l'intention d'émettre des opinions contenant des réserves, nous le prenons toujours très au sérieux. Nous examinons le cas avec soin, nous étudions les arguments qu'il soulève et dans le cas présent, la position du gouvernement est assez ferme.



[Texte]

As I indicated, should circumstances change. . . If the government's assessment of the economics involved in the particular situation with respect to a country change, then the government would make appropriate accounting entries, but at the present time the government still holds to the view it held when it published the accounts—that the loans it has outstanding with sovereign nations are fairly represented in the accounts.

**Mr. Roman:** This follows up with another question. When would that indication come? If a particular debt of a sovereign nation was rolled over a second time, a third time, a fourth time, when does the caution flag go up and say we have to take a different accounting approach?

**Mr. Rayner:** Madam Chair, I think the clearest indication that the government has a collection problem will arise when a foreign government actually repudiates its debt and to date, this has not happened with respect to the loans in question.

Clearly, if a government owing Canada a significant amount of money basically said officially that it was not going to repay the money, then I think the government would be in the position of having to consider seriously the collectability of the amount.

**Mr. Roman:** You are not expecting that there ever would be, are you, Mr. Rayner?

**Mr. Rayner:** I am certainly hopeful, and I think the government is reasonably confident at the moment that this is not going to happen. On the other hand, you cannot predict the future with absolute certainty and would be unwise to indicate that it would never happen because it is possible.

• 1045

**Mr. Redway:** Are you saying that we are in a stronger position than the holders of bonds of the Tsar of Russia?

**Mr. Rayner:** There is a distinction to be made between government-to-government transactions involving sovereign governments and transactions between a government and a commercial entity or an individual. Generally speaking, it is in the interest of governments to honour commitments to other governments if they want to maintain appropriate relationships at the diplomatic and trade levels.

As I mentioned earlier, there are a number of issues brought to bear on the terms and conditions of any agreement between two governments involved in a transaction, so I think it is very rarely in the interest of a government to repudiate its debts to another government.

**Mr. Redway:** What about one of the Tsar of Russia's bonds, by the way?

[Traduction]

Comme je l'ai dit, si les circonstances changeaient. . . Si l'évaluation du gouvernement en ce qui concerne la situation économique d'un pays changeait, alors le gouvernement ferait les écritures qui s'imposent, mais pour le moment, le gouvernement maintient toujours l'opinion qu'il avait lorsqu'il a publié les états financiers, c'est-à-dire que ces prêts aux États souverains qui n'ont pas été remboursés sont représentés de façon équitable dans les états financiers.

**Mr. Roman:** Cela m'amène à poser une autre question. Quand le gouvernement saura-t-il qu'il doit adopter une attitude différente? Si l'on devait rééchelonner la dette d'un pays souverain une deuxième, une troisième ou une quatrième fois, quand saurons-nous que nous devons adopter un traitement comptable différent?

**Mr. Rayner:** Madame la présidente, la façon la plus claire dont un gouvernement peut se rendre compte qu'il aura de la difficulté à recouvrer une dette, c'est lorsqu'un gouvernement étranger répudie réellement sa dette, et jusqu'à présent, cela ne s'est jamais produit pour ce qui est des prêts en question.

Il est clair que si un gouvernement qui doit une somme importante d'argent au Canada disait officiellement qu'il n'allait pas rembourser cet argent, alors le gouvernement serait en mesure de remettre en doute la possibilité de recouvrer cette somme.

**Mr. Roman:** Vous ne vous attendez pas à ce que ce soit le cas n'est-ce pas, monsieur Rayner?

**Mr. Rayner:** J'espère certainement que cela ne sera pas le cas, et je crois que le gouvernement est assez certain pour le moment que cela ne se produira pas. D'un autre côté, vous ne pouvez pas être absolument certains de ce que réserve l'avenir et il ne serait pas sage de dire que cela ne se produira jamais, car c'est dans le domaine du possible.

**Mr. Redway:** Voulez-vous dire que vous êtes en meilleure position que les détenteurs des obligations du tsar de Russie?

**Mr. Rayner:** Il faut faire une distinction entre les transactions entre deux gouvernements souverains et les transactions entre un gouvernement et une entité commerciale ou un individu. Généralement, il est dans l'intérêt des gouvernements de respecter leurs engagements envers d'autres gouvernements s'ils veulent maintenir de bonnes relations diplomatiques et commerciales.

Comme je l'ai dit plus tôt, de nombreux éléments influent sur les modalités d'une entente entre deux gouvernements qui participent à une transaction, de sorte qu'il est réellement rarement dans l'intérêt d'un gouvernement de refuser d'acquitter sa dette envers un autre gouvernement.

**Mr. Redway:** Qu'en est-il des obligations du tsar de Russie, en passant?



[Text]

**Mr. Rayner:** Madam Chair, I am afraid I do not have the answer to that question immediately at hand.

**Mr. Redway:** They are still on the books, is that it?

**Mr. Hovdebo:** Madam Chairman, I think Mr. Redway's historical reference has some value in terms of the history of debts back in the first world war and even the second world war. Governments that were owed money wrote off those debts. Is that the other possibility? Otherwise, we are never going to have a clean report.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, if the government becomes convinced that a debt from a foreign government will not or cannot be collected, then it will take action to write the loan off of its accounts in accordance with its current accounting policies. The issue before us with respect to these wheat board loans really breaks down to the government's belief and expectation that it will collect the debts and therefore should not write the loans off. However, the Auditor General's contention is that these amounts of money, particularly the accrued or capitalized interest, is more doubtful than the principle and should be written off.

The government simply fails to agree with that. It has formal agreements with the other countries involved for the collection of that money and has no reason to believe at present that such money will not be forthcoming.

**The Chairman:** Is there a distinction between writing off and writing down? If I understood the Auditor General, he is suggesting that this should be shown as an asset for which some provision must be made rather than necessarily written off.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, that is indeed a fair distinction. The Auditor General is proposing that we provide a valuation reserve in the accounts, which has the effect of actually increasing the government expenditure in the year entry is made. In fact, the normal practice for the government, unless it has parliamentary approval to forgive a loan, would not be to write it off in the sense that it forever eliminates it from its records.

Instead, the government would make provisions, hold the loan in abeyance and continue to try to collect it. As I say, the government expects to collect the amounts of sovereign loans.

**Mr. Grondin:** Avant de passer à un autre sujet, j'aimerais peut-être faire un dernier commentaire ou poser une dernière question sur ce point-là.

Le gouvernement semble être à peu près le seul à défendre la position que vous défendez, ou à vouloir soutenir cette position. Selon les renseignements que j'ai, la plupart des économistes, des banques et le vérificateur général émettent des réserves certaines sur cette position

[Translation]

**M. Rayner:** Madame la présidente, je crains de ne pouvoir répondre à cette question immédiatement.

**M. Redway:** Ils sont toujours dans les livres, n'est-ce pas?

**M. Hovdebo:** Madame la présidente, le cas dont parle M. Redway a une certaine valeur historique pour ce qui est des dettes contractées au cours de la Première et même de la Deuxième guerre mondiale. Les gouvernements à qui on devait de l'argent ont radié ces dettes. Pourrait-il en être autrement? Nous n'aurions jamais de rapports clairs et nets.

**M. Rayner:** Madame la présidente, si le gouvernement est convaincu qu'une dette d'un pays étranger ne sera pas et ne pourra pas être recouvrée, alors il prendra des mesures pour radier le prêt de ses états financiers conformément à ses politiques comptables actuelles. La situation actuelle en ce qui concerne les prêts de la Commission canadienne du blé se résume à ceci: le gouvernement croit et s'attend à recouvrer les dettes et par conséquent il estime qu'il ne devrait pas radier ces prêts. Cependant, le vérificateur général est d'avis que le recouvrement de ces sommes, notamment les intérêts à recevoir ou capitalisés, est encore plus discutable que celui du principal et qu'elles devraient par conséquent être radiées.

Le gouvernement n'est tout simplement pas d'accord avec cela. Il a des ententes officielles avec d'autres pays en ce qui concerne le remboursement de cet argent et n'a aucune raison de croire pour le moment que cet argent ne sera pas remboursé.

**La présidente:** Y a-t-il une différence entre la radiation et la réduction d'une dette? Si j'ai bien compris le vérificateur général, il dit qu'il faudrait l'indiquer comme un actif pour lequel il faut faire des provisions plutôt que de le radier.

**M. Rayner:** Madame la présidente, il s'agit effectivement d'une bonne distinction. Le vérificateur général propose que nous indiquions une provision pour moins-value dans les états financiers, ce qui a pour effet d'augmenter réellement les dépenses du gouvernement pendant l'année où l'écriture est faite. En fait, à moins que le Parlement ne l'autorise à renoncer à une créance, le gouvernement ne radie pas une dette dans ce sens qu'il l'éliminerait à tout jamais de ses livres.

Le gouvernement établirait plutôt des provisions, maintiendrait le prêt en suspens et continuerait d'essayer de le recouvrer. Comme je l'ai dit, le gouvernement s'attend à recouvrer les prêts aux États souverains.

**Mr. Grondin:** Before we go on to another subject, I would like to make one last comment or ask one last question on this issue.

The government seems to be almost the only one to defend this position or to maintain such a position. Based on the information I have, most economists, banks and the Auditor General have definite reservations concerning the government's position. Do you feel comfortable

## [Texte]

qui est défendue par le gouvernement. Est-ce que vous vous sentez à l'aise pour défendre cette position ou, au contraire, est-ce que vous sentez que votre position n'est pas forte? Est-ce que vous avez des contraintes?

**Mr. Rayner:** Mr. Grondin, I am not aware of comments that have been made by the banking community with respect to sovereign loans between governments. I think the banking community is obviously concerned about its own loans to other countries where they have had repayment difficulties. I do emphasize that there is a significant difference between the nature of the transaction occurring between a commercial institution and another country, and that existing between the Government of Canada and the government of another country. I am quite comfortable with the present accounting treatment we are using in the accounts.

• 1050

**M. Grondin:** J'aimerais aborder maintenant un autre point qui a été amené dans le commentaire d'introduction du vérificateur général et qui concerne la nécessité de produire un rapport annuel. En fait, je cite le vérificateur général.

Les auteurs de l'étude des rapports financiers des gouvernements fédéraux ont proposé l'utilisation d'un rapport financier annuel, complet et succinct, similaire à ceux que produisent des sociétés privées et qui présenterait des données financières globales.

Tous les utilisateurs de renseignements financiers que nous avons consultés, notamment les parlementaires, ont dit avoir besoin de ce genre de documents. Ils obtiendraient ainsi une vue générale de la situation financière, dans un langage qu'ils peuvent comprendre, ainsi qu'un guide qui les initierait aux nombreuses autres données détaillées que le gouvernement présente de nos jours.

Dans les observations que vous avez présentées en juin dernier, vous avez approuvé en principe, jusqu'à un certain point, la notion d'un rapport financier annuel. Et vous aviez précisé à ce moment-là que le Volume I des comptes publics jouait ce rôle de rapport annuel. Quels changements votre service peut-il apporter au volume I des comptes publics pour qu'il corresponde le plus près possible aux vœux, ou aux souhaits, qui ont été formulés par le vérificateur général dans son commentaire d'introduction?

**Mr. Rayner:** I wonder if I could ask Mr. MacDonald to respond to that question.

**Mr. J. MacDonald (Deputy Comptroller General, Office of the Comptroller General of Canada):** We have already made some changes in Volume I. Rather than go for a completely new document such as the the report suggested, we decided to try to have Volume I of the Public Accounts evolve into a more comprehensive report along the lines suggested by the Auditor General.

## [Traduction]

defending this position or do you think your position is not a strong one? Do you have any constraints?

**M. Rayner:** Monsieur Grondin, je ne suis pas au courant des commentaires qui ont été exprimés par la communauté bancaire en ce qui concerne les prêts aux États souverains entre gouvernements. Je crois que la communauté bancaire s'inquiète évidemment de ses propres prêts à d'autres pays qui ont eu des difficultés à rembourser. Je souligne qu'il y a une différence importante entre la nature d'une transaction entre une institution commerciale et un autre pays et une transaction entre le gouvernement du Canada et celui d'un autre pays. Je suis satisfait de la méthode utilisée actuellement dans les comptes.

**Mr. Grondin:** I would like to turn to another point mentioned in the Auditor General's introductory comments relating to the need for an annual report. To quote the Auditor General:

The FGRS project introduced the concept of presenting overall financial data in a comprehensive but succinct annual financial report similar to corporate reports produced in the private sector.

All users that we consulted, particularly parliamentarians, expressed a need for this type of document. It would provide them with the "big picture" in a language that they could understand, and also a key to the considerable other detail that government now provides.

In your comments last June, you expressed some support for the idea of an annual financial report. You said at the time that volume I of the Public Accounts served the purpose of an annual report. What changes can your office make to volume I of the Public Accounts so that they are more in keeping with the wishes expressed by the Auditor General in his introductory comments?

**M. Rayner:** Je vais demander à M. MacDonald de répondre à votre question.

**M. J. MacDonald (sous-contrôleur général, Bureau du contrôleur général du Canada):** Nous avons déjà apporté quelques modifications au volume I. Au lieu de préparer un document complètement nouveau comme l'a proposé le rapport, nous avons décidé de faire du volume I des Comptes publics un rapport plus détaillé selon la proposition du vérificateur général.

## [Text]

A fair percentage of the information presented in the figures report is in Volume I of the Public Accounts, albeit not in the same compact form.

We provide quite a bit of detail behind the financial statements on the assets, the liabilities, the revenues, the performance of the Crown corporations, and so forth.

I think what you will see over the next two to three years is a steady and evolutionary approach to bringing more and more of the kind of information suggested in the figures study into Volume I of the Public Accounts.

We will do it gradually; we will bring the material in. We will reformat where we can. Our hope is that at some point we will have enough of that kind of information to sever that piece of the information and issue it as an annual report of about that size.

It is a job that will take some time. It requires numerous changes in the nature of the information presented. We will be doing that, and we will be consulting with the Auditor General and with members of the committee as we proceed.

**M. Grondin:** Est-ce que le vérificateur général a eu l'occasion de prendre connaissance des changements ou du progrès qui ont été apportés au volume I, et est-ce que ça répond, jusqu'à un certain point, à ce que vous souhaitez, ou souhaiteriez-vous que ça aille encore plus loin que ce qui a été fait jusqu'à ce jour?

**M. Dye:** Madame la présidente, l'approche du gouvernement est bonne. Nous sommes heureux pour cela, mais peut-être qu'il y aura un problème avec la vitesse, mais c'est l'affaire du gouvernement. Je pense, que pour 1986, c'est bon.

**M. Grondin:** Dans les observations qui avaient été présentées en juin 1986—toujours par le bureau du contrôleur—vous aviez offert de présenter un rapport d'avancement, ce que vous appeliez un *substantive progress report on the government's position*, portant sur la position du gouvernement à l'égard de l'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux. Est-ce que vous êtes en mesure de présenter ce rapport, actuellement?

**Mr. Rayner:** I do not recall a specific commitment to produce a report, but we certainly would be in a position to do so. I do not have a report to table with you today, but we could certainly provide the committee with a document outlining the current progress of our research related to the various recommendations arising from the federal government reporting study. We would be glad to do so, if that is acceptable or desired.

• 1055

**Mr. Grondin:** Well, the report of June 26, 3524. . .

En réponse à M. Redway, qui vous disait qu'il vous faudrait «deux ans pour penser à tout cela et nous laisser savoir combien il faudra de temps pour y donner suite». . . M. Rayner avait répondu:

## [Translation]

Un élément appréciable des renseignements présentés dans le rapport ERFGE se trouve dans le volume I des Comptes publics, même si ce n'est pas de façon aussi succincte.

Nos états financiers donnent des détails assez précis au sujet de l'actif financier, du passif, des revenus, de la situation financière des sociétés de la Couronne, etc.

Pendant les deux ou trois ans à venir, vous allez constater un accroissement régulier du détail d'informations dans le volume I des Comptes publics comme le proposent les études sur les rapports financiers.

Nous allons graduellement incorporer ces éléments supplémentaires. Nous allons changer le format là où c'est possible. Un jour, nous espérons avoir suffisamment de ces renseignements pour les présenter sous forme de rapport annuel à dimension plus compacte.

Cela prendra un certain temps. Il faudra modifier la nature des informations présentées. Nous allons le faire et nous allons consulter le vérificateur général et les membres du Comité au fur et à mesure.

**Mr. Grondin:** Has the Auditor General had the opportunity to look at the changes or progress made with volume I, and are they in keeping with the wishes you expressed, or would you prefer to have seen more done?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, the government approach is a good one. We are happy with it; there may be some problem with the pace at which the work is proceeding, but that is the government's responsibility. As far as 1986 is concerned, I believe it is satisfactory.

**Mr. Grondin:** In your comments made in June, 1986—I am referring to the Comptroller General's office—you offered to present a substantive progress report on the government's position with respect to the federal government reporting study. Are you in a position to give us this report today?

**M. Rayner:** Je ne me souviens pas d'une promesse précise de présenter un rapport mais nous serions certainement en mesure de le faire. Je n'ai pas un rapport ici avec moi aujourd'hui, mais nous pourrions donner au Comité un document donnant l'état actuel de nos travaux concernant les diverses recommandations des études sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux. Nous le ferons volontiers, si vous le souhaitez.

**M. Grondin:** Dans le rapport du 26 juin, 3524. . .

In answer to Mr. Redway, who told you that you would need "two years to think it over and let us know how much time is necessary to follow up". . . Mr. Rayner said:



*[Texte]*

Non, ce n'est pas tout à fait cela, monsieur Redway. Je dis que nous croyons pouvoir vous faire rapport d'un état avancé de la question dans un an. Je pense que nous pourrions vous présenter un rapport final, si vous voulez, dans deux ans, sur la position du gouvernement à l'égard des études des rapports financiers des gouvernements fédéraux.

Je fais allusion à ce point.

**Mr. Rayner:** Madam Chair, Mr. Grondin, I remember the exchange with Mr. Redway well. We certainly interpreted what I had said as a commitment that it would be possible to give a full and detailed report after the two-year period. In fact, it was our hope that we would have been able to deal through the whole process of government with the various figures and recommendations by that time.

That is why I was surprised when you first talked about one year. However, we could, as I said earlier, table with the committee a highlight progress report that indicates what action is going on. We did allude to this, of course, in the opening statement at the last hearing of the committee, explaining that we were taking action with respect to figures, recommendations, etc. If it would be helpful to the committee to have a letter in which we outline progress, we would be glad to provide that.

**Mr. Grondin:** I think that would be helpful.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Grondin.

I notice one member has already had to go to the House, so while we still have a quorum I will ask for a motion that the Chair, the vice-chairman and the necessary staff travel to Quebec City from July 5 to 9 of this year to attend the ninth annual meeting of the Canadian Council of Public Accounts committees.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Thank you.

May I ask one or two questions of Mr. Rayner before going to the next questioner? This is a different topic, Mr. Rayner. On April 29 the committee received a letter from Mr. Duclos, the Deputy Comptroller General, in response to the Public Accounts Committee's fourth report, which was on the Department of Indian Affairs and Northern Development. The issue was the Comprehensive Management Review of the lands, revenues and trusts of the department, which was being carried out by the Office of the Comptroller General.

I think the members would be interested if you could elaborate on the three phases of this management review, because the letter of April 29 was quite brief. I think the members would all be interested in having more details on the different work plans, the nature of the investigations, with target completion dates and so on. Also, has there been any slippage in the plan since April 30? You were quick to answer all that immediately this morning, but—

*[Traduction]*

No, that is not so, Mr. Redway. I am saying that we believe we will be able to make a progress report on the matter in a year. I think that we can come up with a definitive report, so to speak, in two years, on the government's position with respect to the federal government reporting study.

I am alluding to that point.

**M. Rayner:** Madame la présidente, monsieur Grondin, je me rappelle très bien l'échange avec M. Redway. Il était certainement question de faire un rapport complet et détaillé après la période de deux ans. En fait, nous espérions avoir pu terminer l'étude des divers chiffres et recommandations pour l'ensemble du gouvernement.

C'est pour cette raison que j'étais surpris de vous entendre parler d'un an. Mais, comme je l'ai déjà dit, nous pourrions vous faire un bref rapport sur l'état d'avancement des travaux. Nous y avons fait allusion dans notre déclaration liminaire lors de la dernière réunion du Comité, où nous expliquions les mesures que nous prenions concernant les chiffres, les recommandations, etc. Si cela peut être utile au Comité d'avoir une lettre faisant état des progrès, nous vous l'enverrons volontiers.

**M. Grondin:** Je pense que cela serait utile.

**La présidente:** Merci, monsieur Grondin.

Je vois qu'un membre a déjà dû partir à la Chambre. Donc, pendant que nous avons encore le quorum, je vais demander une motion permettant à la présidente, au vice-président et à certains membres du personnel de se rendre à Québec, du 5 au 9 juillet de cette année pour assister à la Neuvième réunion annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics.

La motion est adoptée.

**La présidente:** Je vous remercie.

Permettez-vous que je pose une ou deux questions à M. Rayner avant de passer au prochain intervenant? C'est un sujet différent, monsieur Rayner. Le 29 avril, le Comité a reçu une lettre de M. Duclos, le sous-comptroller général, en réponse au quatrième rapport du Comité des comptes publics, rapport consacré au ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord. Il s'agissait d'une révision globale de la gestion des terres, des revenus et des fiducies du ministère, étude effectuée par le Bureau du contrôleur général.

Je pense que cela intéresserait le Comité d'avoir des détails sur les trois phases de cette révision de la gestion, la lettre du 29 avril étant plutôt concise. Cela nous intéresserait d'en savoir plus long sur les différents plans de travail, la nature de l'enquête, les échéanciers, etc. J'aimerais aussi savoir si le plan accuse du retard depuis le 30 avril. Vous avez répondu rapidement ce matin, mais. . .



[Text]

**Mr. Rayner:** Well, I have to make a few statements about that. We were not prepared to answer questions on that particular subject. Indeed, if the committee would like to deal with witnesses on that subject, I am afraid I have to exclude myself from the discussion.

By an arrangement with my Minister, I have nothing to do with that particular review, by virtue of the fact that my brother is an assistant deputy minister in the department that is being reviewed. So I declared a conflict of interest, and by agreement with the president, my deputy comptroller general, Mr. Duclos, is solely responsible for that assignment to the president.

I am therefore unable to give you any information, because I have nothing to do with the reviews in question. However, we could arrange, if it would help you, to have Mr. Duclos appear before the committee.

**The Chairman:** I wonder if Mr. Duclos could write us a letter that gives more details on the areas I have suggested.

• 1100

**Mr. Rayner:** Madam Chairman, may we take that under advisement? We will go back to the record to make sure we understand your questions and then do what we can to meet your information requirement.

**The Chairman:** Thank you. There are one or two other matters. On the question of the Auditor General's reservation on the failure to provide for Crown corporation borrowings, I will ask the Comptroller General this. Have you considered referring the valuation of loans issued to an outside body of experts for an opinion, such as the PSAAC?

**Mr. Rayner:** I have not considered formally doing so. As I mentioned when I introduced Mr. MacDonald at the last committee hearing, he happens to be the chairman of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants. He is my principal adviser on the recommendations we make to the government concerning accounting policies.

I emphasize we are dealing with an issue that basically revolves around people's judgments about collectability of loans. I do not think anybody would disagree on the accounting treatment if we could agree on the valuation of the collectability of the loans. In its employ, particularly in the Department of Finance, the government has people who, for many years, have made their living understanding the international economy and the capacity of other countries and their economies to meet their obligations.

I can assure the committee the matter has been very carefully considered by expert advisers to the government. I feel all the information needed for the government to have made its decision and to arrive at its accounting treatment has been considered.

[Translation]

**M. Rayner:** Eh bien, je dois dire que nous ne sommes pas préparés à répondre à des questions à ce sujet-là. Si le Comité veut interroger des fonctionnaires sur cette question, je vais devoir malheureusement m'exclure de la discussion.

Grâce à un arrangement avec mon ministre, je ne suis pas du tout impliqué dans cette révision puisque c'est mon frère qui est le sous-ministre adjoint du ministère faisant l'objet de l'étude. J'ai déclaré un conflit d'intérêts et il a été convenu que mon sous-contrôleur général, M. Duclos, sera le seul responsable de ce travail.

Je ne peux donc pas vous donner des renseignements, ne participant pas à l'étude. Mais si cela vous intéresse, nous pourrions demander à M. Duclos de comparaître.

**La présidente:** M. Duclos pourrait peut-être nous envoyer une lettre plus détaillée sur les questions que j'ai mentionnées.

**M. Rayner:** Madame la présidente, si vous voulez bien, nous allons consulter le compte rendu pour vérifier que nous avons bien compris vos questions et nous ferons notre possible pour vous répondre.

**La présidente:** Merci. Il y a quelques autres questions. Au sujet de la réserve du Vérificateur général concernant le défaut d'établir une provision pour les emprunts d'une société d'État, je pose la question suivante au Contrôleur général. Avez-vous pensé demander à un groupe de spécialistes indépendant de donner leur opinion concernant l'évaluation de ces prêts, à un groupe comme le CCVOSP?

**M. Rayner:** La possibilité n'a pas été considérée officiellement. Comme je l'ai mentionné lorsque j'ai présenté M. MacDonald lors de la dernière réunion du comité, celui-ci est le président du comité sur la Comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. Il est mon conseiller principal sur les recommandations que nous faisons au gouvernement en matière de politique comptable.

Il s'agit essentiellement d'une divergence d'opinion sur les perspectives de remboursement de prêts. Je pense qu'il y aurait unanimité sur la pratique comptable si nous pouvions nous mettre d'accord sur la probabilité du remboursement des prêts. Le gouvernement a des fonctionnaires, notamment au ministère des Finances, qui sont chargés de suivre l'évolution de l'économie internationale en évaluant la capacité de pays étrangers à honorer leurs obligations.

Je peux assurer le comité que les experts qui conseillent le gouvernement se sont penchés sur la question. J'estime que tous les éléments d'information nécessaires au gouvernement pour en arriver à une décision sur le traitement comptable ont été considérés.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Dye, would you care to comment on that?

**Mr. Dye:** I appreciate that Mr. Rayner is obliged to give the views of the government. As you know, I disagree with those views. He is in a delicate position. He is bucking a tide and the Inspector General of Banks is concerned about this matter. Eximbank in the United States is very concerned about this matter and my office has considered it. He is obliged to repeat the policy of the government, which I think is inappropriate in these times.

If I understand the testimony of the officials from the Department of Finance when they went before the Senate Foreign Affairs group, I think they declared that Poland was in a different position from other countries that had liquidity problems. By inference, I think they have declared Poland as being insolvent and I think they declared that insolvency included not paying interest.

It would seem to me we are getting two messages here: the views of the experts Mr. Rayner has alluded to who advised the government; and Mr. Rayner's views, which I believe are fairly representing the view of the government. My view is the government should change its view. I think this is a serious matter. The world of international finance has changed significantly and I think the policy of the government should be reviewed. If they conclude these loans are unlikely to be collected, or the interest is unlikely to be collected, the financial statements for the government should reflect that reality.

**The Chairman:** Thank you. Related to that, I notice in the PSAAC standard, item 49 of appendix A reads:

Financial statements should disclose adequate information about the nature and terms of a government's financial assets together with any valuation allowances.

How does that standard relate to the valuation of loans issue? I assume the Auditor General and the Comptroller General would have different opinions on this.

**Mr. Rayner:** I would like to ask Mr. MacDonald if he would speak to the question.

• 1105

**Mr. MacDonald:** Madam Chair, that recommendation basically says that in the presentation of your financial assets on your financial statements, you should disclose the valuation allowances and describe the bases upon which it is done. We in fact do that in our financial statements, so we are in fact in compliance with that policy at the present time.

**The Chairman:** Mr. Dye.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I thought we were going to be in agreement but it appears we are not, because I would observe that there is a risk with respect to these loans,

[Traduction]

**La présidente:** Monsieur Dye, avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

**M. Dye:** Je comprends que M. Rayner est obligé de donner le point de vue du gouvernement. Comme vous le savez, je ne suis pas d'accord avec cette opinion. Il se trouve dans une situation délicate. Il est à contre-courant et l'inspecteur général des banques s'inquiète de cette question. Eximbank des États-Unis se préoccupe beaucoup de la question et mon bureau l'a examinée. Il est obligé de répéter la position officielle du gouvernement mais j'estime que celle-ci ne correspond pas à la réalité que nous vivons.

Si je comprends bien les témoignages de fonctionnaires du ministère des Finances lors de leur comparution devant un groupe du Sénat examinant les Affaires étrangères, ils ont déclaré que la Pologne se trouvait dans une position différente des autres pays ayant des problèmes de liquidités. Par déduction, je pense qu'ils ont déclaré la Pologne comme pays insolvable et cela comprend le fait qu'il ne paie pas ses intérêts.

Je pense que nous entendons deux sons de cloche: l'opinion des experts dont a parlé M. Rayner, qui ont conseillé le gouvernement; et l'opinion de M. Rayner, qui représente assez bien le point de vue du gouvernement. J'estime que le gouvernement devrait changer sa façon d'envisager la question. J'estime que c'est une question sérieuse. Il y a eu une évolution importante des finances internationales et je pense qu'il faudra revoir la politique du gouvernement. Si on conclut que ces prêts ne sont probablement pas recouvrables, ou que les intérêts risquent de ne pas être payés, il faudra ajuster les états financiers du gouvernement en conséquence.

**La présidente:** Merci. À ce propos, je vois que la recommandation 49 du CCVOSP, à l'annexe A dit:

Les états financiers doivent présenter des informations adéquates sur la nature des avoirs financiers, les conditions dont ils sont assortis et les provisions pour moins-values.

Comment ce critère se rapporte-t-il à la question de l'évaluation des prêts? Je suppose que le Vérificateur général et le Contrôleur général ont des avis différents sur cette question.

**M. Rayner:** Je vais demander à M. MacDonald de vous répondre.

**M. MacDonald:** Madame la présidente, d'après cette recommandation, il faut que les avoirs financiers présentés dans les états financiers indiquent les provisions pour moins-values et la méthode utilisée pour ces calculs. Cela correspond à notre pratique actuelle dans les états financiers, ainsi nous respectons ce critère.

**La présidente:** Monsieur Dye.

**M. Dye:** Madame la présidente, je pensais que nous étions d'accord à ce sujet mais il paraît que non, car je ferais remarquer qu'il y a un risque relié à ces prêts,

[Text]

specifically the Polish loans and the Canadian Wheat Board, and the financial statements of the government do not recognize the risk.

They are the guarantor of billions of dollars of loans to Canadian banks in order to offset the cash that is not in the Canadian Wheat Board because it has not been paid by countries that have made arrangements to pay later and have not paid.

So we have two sets of statements. You have the Canadian Wheat Board, and they have moneys receivable from sovereign states and loans payable to banks.

The financial statements for the Government of Canada do not reflect that risk and I would wonder if no disclosure would be adequate. It seems to me that the risk is apparent, very real; if I were making the assessment, I would certainly provide for it if I were the chief accountant of the government, and I would book the entry. I would not just talk about it in notes.

**The Chairman:** Well, then, would the standard No. 51... if something like that were implemented, would it meet your concern, Mr. Dye? According to that:

Information to describe the nature and terms of a government's loans and advances would include the method of valuation, amounts to be repaid on demand, appropriate description of repayment dates and amounts of short-term and long-term loans and advances and amounts receivable from other governments.

Do you think that standard would be satisfactory, or what would you consider adequate information for disclosure?

**Mr. Dye:** Madam Chair, in this case, the money lent to a sovereign state is through a Crown corporation; it is not on the books of Canada. Until we get the consolidation of the Crown corporations, if that ever happens, you do not have the loans receivable from a foreign nation, in that case, on the books of Canada.

So you go back to the entity question of... and because the accounting policy is not to include the Crown corporations, you do not have the question of showing on the financials the amounts receivable from a sovereign state. However, we also do not show the risk, which is, I think, a reality that we are not going to get paid that interest, and perhaps some of the principal also is at the same risk.

**Mr. Hovdebo:** If I may, what would happen if there was in the Canadian Wheat Board Act, for instance, a time period saying that after such and such date, they would then list those loans as owed by the Government of Canada rather than the...? At the moment, they are the guarantor. They borrow on the basis of that guarantee.

**Mr. Dye:** Exactly. That is the strength of the borrowing, because there is no covenant behind it at the moment. The Government of Poland, although they have been paying banks, have not been paying governments. We are

[Translation]

notamment les prêts accordés à la Pologne et à la Commission canadienne du blé, et que les états financiers du gouvernement ne reconnaissent pas le risque.

Il est garant d'un milliard de dollars de prêts accordés par des banques canadiennes à la Commission canadienne du blé, nécessités par le fait que des pays ne paient pas les traites promises.

Il y a donc deux positions. Il y a la Commission canadienne du blé, à qui des Etats étrangers doivent de l'argent et il y a des prêts à rembourser aux banques.

Les états financiers du gouvernement du Canada ne reflètent pas ce risque et je me demande s'il est acceptable de ne pas avoir de provision. Il me semble que le risque est évident et très réel; si je devais l'évaluer en tant que chef comptable du gouvernement, je ferais certainement une provision dans les états financiers, je ne limiterais pas mes commentaires aux notes.

**La présidente:** La mise en oeuvre de la recommandation n° 51 vous satisfait-elle à ce sujet, monsieur Dye? Cette recommandation dit:

Les informations décrivant la nature et les conditions des prêts et des avances d'un gouvernement devraient comprendre la méthode d'évaluation, les montants à rembourser sur demande, des détails concernant l'échéance et les montants des prêts et des avances à court et long termes et les montants à recevoir des autres gouvernements.

Ce critère vous paraît-il satisfaisant, sinon quels seraient d'après vous les éléments d'information à divulguer?

**M. Dye:** Madame la présidente, dans ce cas, c'est par l'entremise d'une société d'Etat que l'on prête de l'argent à un Etat étranger; le montant n'est pas inscrit dans les livres comptables du Canada. Tant que nous n'aurons pas la consolidation des sociétés d'Etat, si jamais cela arrive, nos états financiers n'indiqueront pas les montants dus par un pays étranger.

Puisque la politique en matière de comptabilité est de ne pas inclure les sociétés d'Etat, les états financiers n'indiquent pas les créances ou les sommes à recouvrer d'un Etat souverain. Toutefois, il n'y a pas de provision pour risques non plus, même s'il est fort probable que nous ne recevions pas les intérêts ni peut-être même une partie du principal.

**M. Hovdebo:** Que se passera-t-il si la Loi sur la Commission canadienne du blé prévoyait qu'après une certaine période, le débiteur deviendrait le gouvernement du Canada plutôt que le...? Pour le moment, il est garant et c'est grâce à cela, que la Commission peut emprunter de l'argent.

**M. Dye:** Exactement. C'est ce qui permet à la Commission d'emprunter, il n'y a pas de convention à ce sujet pour le moment. Bien qu'il rembourse les banques, le gouvernement de Pologne ne fait pas ses versements au



## [Texte]

not lending to them for wheat. They are borrowing from banks in order to maintain their activities for current goods and they settle with the banks, but they are not settling with Canada. There is not an awful lot of pressure on them to do it, I suppose, because we are not selling them any wheat right now.

You therefore wind up with non-repayment and no cashflow. Now, the loan is on the books of the Crown corporation. The loan is not on the books of the country—it is only a guarantee by the country to support—so the financial statements of the wheat board show due from foreign countries and due to banks, and the loan was from the bank.

**The Chairman:** Mr. Rayner.

**Mr. Rayner:** As a matter of fact, there are repayments being made by the Government of Poland, which Mr. Dye mentioned, and indeed, by most governments that have sovereign loans with the Government of Canada, so it is not that we are dealing with a situation in the particular case of Poland where there is no money coming to Canada. Indeed, Poland is making repayments.

**Mr. Dye:** What Mr. Rayner says is true. Perhaps Mr. Adshead could interpret this complicated rescheduling amount here. My recollection was that they had indeed paid something like \$10 million or \$11 million out of the billions owed.

• 1110

Perhaps Mr. Adshead could clearly indicate the amount of repayment over a number of years.

**Mr. J. Adshead (Principal, Office of the Auditor General of Canada):** We have some information from the Canadian Wheat Board comparing payments due over the last two years with payments received. In the last two years we have received approximately \$50 million worth of principal and interest on loans amounting to approximately \$2 billion.

**Mr. Dye:** How much was interest and how much principal?

**Mr. Adshead:** A reasonable amount was principal. There was a rescheduling in 1981. They honoured some of the payments against that rescheduling. They are quite late with them but they are making some of those payments on the pre-1981 debt.

**The Chairman:** Would it be possible for this information on the existing state of repayments to be given to the committee in writing?

**Mr. Dye:** We have this information from a Crown corporation, and we would not normally disclose it ourselves. I think we would have to ask the Crown corporation if we would be able to provide it. I think this is from their internal records. It does describe an interesting story; you have \$20 million in interest being paid out of the \$900 million accrued.

## [Traduction]

gouvernement. Nous ne lui avons pas consenti de prêt pour l'achat de blé. Il emprunte aux banques pour pouvoir importer des biens essentiels et il règle ses dettes auprès des banques mais non pas avec le Canada. Il n'est pas soumis à de très fortes pressions en ce sens, je suppose, car nous ne lui vendons pas de blé pour le moment.

Ainsi, il n'y a pas de remboursement ni de liquidité. Or, ce prêt se trouve dans les livres de la Société d'Etat. Il n'est pas inscrit dans les livres du Canada—il s'agit seulement d'une garantie donnée par le Canada—d'après les états financiers de la Commission canadienne du blé, la Pologne doit cet argent aux banques, tandis que c'est la Commission qui l'a reçu de la banque.

**La présidente:** Monsieur Rayner.

**M. Rayner:** En fait, le gouvernement de Pologne fait des remboursements, comme M. Dye l'a mentionné, comme la plupart des gouvernements qui ont des prêts avec le gouvernement du Canada, ce n'est pas comme si nous ne recevions aucun versement. La Pologne fait des remboursements.

**M. Dye:** L'observation de M. Rayner est exacte. M. Adshead pourrait peut-être nous interpréter cet accord complexe de rééchelonnement. Si je me souviens bien, il avait effectivement remboursé quelque chose comme 10 millions de dollars ou 11 millions de dollars sur les milliards de dollars de dette.

M. Adshead pourrait vous dire précisément combien de cet argent a été remboursé sur plusieurs années.

**M. J. Adshead (directeur principal, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Nous avons quelques renseignements de la Commission canadienne du blé où on compare les montants à rembourser depuis deux ans avec les sommes effectivement versées. Depuis deux ans, nous avons reçu approximativement 50 millions de dollars, à titre de principal et d'intérêts, sur des prêts d'environ 2 milliards de dollars.

**M. Dye:** Combien d'intérêts et combien de principal?

**M. Adshead:** C'était surtout le principal. Il y a eu rééchelonnement en 1981 et ils ont effectué certains des versements prévus. Ils sont déjà très en retard mais ils font certains des remboursements sur la dette d'avant 1981.

**La présidente:** Pourriez-vous envoyer par écrit les renseignements sur l'état actuel des remboursements?

**M. Dye:** Nous avons reçu ces renseignements d'une société d'Etat, normalement ce n'est pas à nous de les divulguer. Je pense qu'il faudra demander la permission de la société d'Etat. L'information se trouve dans ses dossiers. C'est assez intéressant, 20 millions de dollars ont été payés sur un total de 900 millions de dollars d'intérêts courus.



[Text]

**Mr. Hovdebo:** We have been spending a considerable amount of time talking about the liabilities not being in the Public Accounts. I have a friend who keeps telling me there are a considerable number of assets that are also not in the accounts. Are deferred taxes, for instance, considered assets and listed as a part of the Public Accounts?

**Mr. Dye:** Deferred taxes are not shown on the accounts, nor are taxes assessed and due for payment. Taxes are taken up on a cash basis.

There are billions of dollars of taxes due to the Government of Canada at any point. Also, there are a lot of refunds. Neither of those numbers is shown on the financials.

**Mr. Hovdebo:** Some of those deferred taxes have gone on for 20 years, such as deferrals from large corporations, CPR being a good example. Why are they not on the Public Accounts?

**Mr. Rayner:** The government's accounting policy is to record revenues on a cash basis, as distinct from the accrual basis. In the accrual system, the government would in effect set up accounts receivable for income taxes and record the revenue in the year in which it was earned by the government under existing tax legislation. This is a matter that came up in the figure study conducted by the Auditor General. It is a matter the government has under review.

The whole question of accruing income taxes is a very complex one. The estimating problems are significant because of the way in which the tax legislation works and because of its different impacts on individuals and corporations. Some years ago in the United States a serious effort was made to accrue income tax revenue on an experimental basis. The project was abandoned after a number of years because of the difficulty in arriving at estimates that the government felt were reliable and accurate.

Having said that, we are looking at the question to see whether some sensible approach can be found to the accrual of revenue.

I would remind members that the government will soon be making announcements about reform of the tax system.

• 1115

It was our view that it would be sensible to wait until we see the shape of the tax system to determine whether or not changes that might be introduced would in fact change the estimating issue or the estimating problem with respect to income taxes.

I can assure you it is not an easy thing to do. The government's present accounting policy is a conservative one in the sense that, by not accruing taxes receivable, the government is presenting the minimum financial position

[Translation]

**M. Hovdebo:** Nous avons passé beaucoup de temps à parler du fait que le passif ne figure pas dans les comptes publics. D'après un de mes amis, il y a des éléments d'actifs considérables qui ne figurent pas non plus dans les comptes. Est-ce qu'on estime que les impôts reportés constituent un élément d'actifs et les inscrit-on dans les Comptes publics?

**M. Dye:** Les impôts différés ne sont pas portés dans les comptes, ni les redressements d'impôts notifiés aux contribuables. La comptabilité de caisse est employée pour les impôts.

Il y a des milliards de dollars d'impôts qui sont payables au gouvernement du Canada à un moment donné. Il y a aussi beaucoup de remboursements à faire. Ni les uns ni les autres ne figurent dans les états financiers.

**M. Hovdebo:** Dans certains cas, il s'agit d'impôts qui ont été reportés pendant 20 ans, je pense notamment à certaines grandes sociétés comme le CPR. Pourquoi ne les voit-on pas dans les Comptes publics?

**M. Rayner:** D'après la politique en matière de comptabilité, le gouvernement doit suivre la comptabilité de caisse pour les revenus plutôt que la comptabilité d'exercice. D'après ce dernier, le gouvernement déterminerait les impôts à percevoir au cours d'une année donnée, et inscrirait le revenu pendant cette année conformément à la loi fiscale en vigueur. C'est une question qui a été soulevée lors de l'étude sur les rapports financiers par le Vérificateur général. La question est toujours à l'étude.

La méthode d'exercice pour l'impôt sur le revenu est une question fort complexe. Il y a d'importantes difficultés d'appréciation compte tenu de la manière dont la loi fiscale est appliquée et ses différents effets sur les particuliers et les sociétés. Il y a quelques années, aux États-Unis, on a mis à l'essai la méthode d'exercice pour l'impôt sur le revenu. Le projet a été abandonné après plusieurs années à cause de la difficulté que présentaient des prévisions fiables et exactes.

Cela dit, nous essayons de déterminer si on peut adopter une approche raisonnable dans ce domaine.

Je vous rappelle que le gouvernement va bientôt annoncer sa réforme fiscale.

Il nous a semblé raisonnable d'attendre les nouvelles mesures susceptibles d'influencer les prévisions en matière fiscale.

Je peux vous assurer qu'il n'est pas facile de faire des prévisions de ce genre. La politique actuelle du gouvernement est prudente car, en ne comptabilisant pas les impôts exigibles, le gouvernement ne présente que le

[Texte]

to the public, you might say. Therefore it is not in effect creating false expectations about the financial strength of the government, if you will. I should not say false expectations, but rather more optimistic representations about the financial position. In this sense I suppose the current treatment is to be commended.

It reflects simply the way in which Parliament established control over the public purse through a Consolidated Revenue Fund that was based essentially on a cash basis.

**Mr. Hovdebo:** Most of us who have RRSPs have a certain amount of deferred taxes. Even in this small area, how much deferred taxes are pushed on each year? Do you have any idea?

**Mr. Rayner:** Madam Chair, Mr. Hovdebo, I do not have an answer to the question. I am frankly not certain whether data are available that would enable the government to give you a precise estimate.

There are so many factors that affect how much tax will be paid eventually by an individual who has purchased an RRSP. It is a good example of the estimation problem we face at the time we make a decision, if we make a decision to accrue revenues. Frankly I am simply not aware of an analysis that may be done on the question.

**Mr. Hovdebo:** I would like the Auditor General to comment on this too. It in some ways I think it distorts the final standing of the nation as much as not writing in the liabilities.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think Mr. Hovdebo's point on the deferred taxes arising from RRSPs is very interesting. We have tried to encourage the government through the figure study and in other ways to indicate the amount of tax expenditure in any one year because of the taxpayers' taking advantage of a tax provision. Just when the tax will come in is a complicated issue. I am not so sure we should be resolving it before we should be tackling the question of accrued income for tax purposes based on the taxes due in the current year.

At the moment I think there is a lack of rigour in the way the government accounts for its taxable income by not going to an accrual basis. I hear it is difficult. I am not persuaded that the practical difficulties are all that insurmountable, when you have the government having options such as slowing down refunds or changing cut-off dates for payment of payroll deductions. You have possible things such as mail strikes and computer breakdown. Any one of these things has a significant effect on the income of the country. If it were on an accrual basis, this would not happen. So you wind up with a situation where the revenue of the country is entirely arbitrary. I do not think it is good enough and it should be improved.

**Mr. Hovdebo:** Let us take all of these things together. What difference does it make to us from a day-to-day basis

[Traduction]

minimum de sa position financière au public, pour ainsi dire. Ainsi, il ne crée pas de faux espoirs concernant ses revenus. Je ne devrais pas parler de faux espoirs, mais plutôt d'une représentation plutôt optimiste de sa position financière. Dans ce sens, je suppose que la pratique actuelle est à recommander.

Elle reflète simplement la façon dont le Parlement a établi le contrôle sur le trésor public par un fonds de revenu consolidé fondé essentiellement sur la comptabilité de caisse.

**M. Hovdebo:** La plupart de ceux qui ont des REER reportent le paiement d'une partie de leurs impôts. Combien y a-t-il de rapports d'impôt chaque année à ce titre? En avez-vous une idée?

**M. Rayner:** Madame la présidente, je ne peux pas répondre à la question. Honnêtement, je ne sais pas s'il existe des données qui permettraient au gouvernement de faire une estimation précise.

Il y a tant de facteurs qui influencent l'impôt qui sera finalement payé par le détenteur d'un REER. C'est un bon exemple du problème que posent les prévisions si nous décidons d'utiliser la méthode d'exercice. Je ne connais pas d'étude à ce sujet.

**M. Hovdebo:** J'aimerais entendre le commentaire du Vérificateur général aussi. D'une certaine façon, j'estime que cela crée autant de distorsion dans les états financiers du pays que le défaut d'inscrire certains éléments du passif.

**M. Dye:** Madame la présidente, je pense que l'observation de M. Hovdebo au sujet des impôts reportés attribuables au REER est fort intéressante. Dans l'étude sur les rapports financiers dans d'autres documents, nous avons essayé d'encourager le gouvernement d'indiquer le manque à percevoir au cours d'une année donnée à cause des dispositions fiscales dont les contribuables peuvent se prévaloir. Il est très difficile de savoir à quel moment l'impôt sera finalement payé. Je ne pense pas qu'il faudra s'y attaquer avant de régler la question de la méthode d'exercice pour les impôts exigibles au cours de l'exercice.

Pour l'instant, je pense qu'il y a un manque de rigueur dans les comptes du gouvernement dans la mesure où il n'utilise pas la méthode d'exercice pour le revenu fiscal. On me dit que c'est très difficile. Je ne suis pas convaincu que toutes ces difficultés soient insurmontables quand le gouvernement a la possibilité de retarder le rythme des remboursements ou changer les dates pour les retenues à la source. Il y a des éventualités comme les grèves postales et les pannes d'ordinateurs. Tous ces facteurs peuvent avoir des répercussions considérables sur le revenu national. Si on utilisait la méthode d'exercice, ce ne serait pas le cas. On se retrouve dans une situation où le revenu national relève de l'arbitraire le plus total. Je ne pense pas que cela soit assez bon et il faudra y remédier.

**M. Hovdebo:** Prenons une vue d'ensemble. Quelle différence peut-il y avoir d'une journée ou d'une année à

[Text]

or even a year-to-year basis if they are registered or not registered?

**Mr. Dye:** Madam Chair, in any one year, you try to measure your activities, one of which is the amount of tax extracted from the economy in any one particular year.

Over 100 years, Mr. Hovdebo, I do not suppose it matters very much. In terms of measuring on an annual basis, I think there is a significant distortion.

It might be a one-time adjustment, but I think it should be recognized year by year. For example, this business of moving payroll deductions—two weeks. It is a billion-dollar effect or thereabouts; I am not sure of the exact sum, but it is of this order.

**The Chairman:** Mr. Roman.

• 1120

**Mr. Roman:** I would like to get back to another reservation the Auditor General had concerning the consolidation of Crown corporations. The Auditor General has indicated that without it, you have an incomplete summary of the full nature and extent of the financial affairs and the resources for which the government is responsible. He went on further to elaborate that there was some progress being made towards satisfying the Auditor General with respect to this particular concern and reservation he has.

Is there a current status on the progress that is being made with this particular concern? Could you elaborate a little further on it? I would appreciate having more information.

**Mr. MacDonald:** Mr. Roman, we have done a fair bit in the area. I think it is safe to say we have a little way to go yet.

Let me look at it from two perspectives: what we have done within the federal government and what is happening outside in other bodies that will influence the final decision.

Federally, we have taken seriously the concerns the Auditor General expressed. We have a project under way to examine the issues. It is not easy. As the government is not on a full-expense-basis of accounting, we want to ensure that if we do make a move towards consolidating certain Crown corporations—perhaps some but not all—we would do it in such a way that the consolidated information is not misleading.

As a matter of fact, if you look now in our financial statements in note 5, we do a consolidation of all Crown corporations. We bring them all in. We convert them to the government's basis of accounting and we note that there would be a substantial impact on the accumulated deficit.

[Translation]

l'autre si ce sont des régimes enregistrés ou pas enregistrés?

**M. Dye:** Madame la présidente, au cours d'un exercice, on essaie de mesurer diverses activités, y compris le montant d'un revenu fiscal obtenu de l'économie.

Sur 100 ans, je suppose que les conséquences ne seraient pas très importantes. Quand il s'agit de mesurer sur une base annuelle, j'estime qu'il peut y avoir une distorsion considérable.

Cela pourrait être un ajustement ponctuel mais je crois qu'il faut le reconnaître d'une année à l'autre. Par exemple, cette décision d'avancer les retenues à la source de deux semaines, les faits seraient de l'ordre de 2 millions de dollars; je ne suis pas sûr du montant précis, mais c'est de cette ampleur.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** J'aimerais revenir à une autre réserve émise par le vérificateur général concernant la consolidation des sociétés de la Couronne. Le vérificateur général a dit que sans une telle consolidation, vous avez un sommaire incomplet de la nature et de la pleine portée des affaires financières et des ressources dont le gouvernement est responsable. Il a ajouté que l'on avait fait des progrès pour satisfaire le vérificateur général à cet égard.

Existe-t-il actuellement un compte rendu sur les progrès effectués en ce qui concerne cette question? Pourriez-vous nous en parler davantage? J'aimerais avoir davantage de renseignements à ce sujet.

**M. MacDonald:** Monsieur Roman, nous avons fait pas mal dans ce domaine. Je dois cependant dire que nous avons encore pas mal à faire.

Permettez-moi de vous présenter la situation selon deux points de vue: ce que nous avons fait au gouvernement fédéral et ce qui se fait à l'extérieur dans d'autres organismes pour influencer la décision finale.

Au gouvernement fédéral, nous avons pris au sérieux les préoccupations exprimées par le vérificateur général. Nous avons un projet en cours pour étudier ces questions. Ce n'est pas facile. Comme le gouvernement ne fonctionne pas selon la méthode de capitalisation des dépenses globales, nous voulons nous assurer que si nous décidons de consolider certaines sociétés de la Couronne—peut-être certaines mais non pas toutes—nous le ferions de façon à ce que les renseignements consolidés ne puissent pas nous induire en erreur.

En fait, si vous lisez la nota 5 de nos états financiers, vous verrez que nous faisons une consolidation de toutes les sociétés de la Couronne. Nous les réunissons toutes. Nous intégrons leurs chiffres à la méthode comptable du gouvernement et nous constatons que cela augmente le déficit accumulé de façon considérable.



**[Texte]**

We then go on to say it is more than offset by the assets these Crown corporations have in revenue production that are written because they are converted to the government's current accounting policy.

We are working on it. I think we are trying to evolve a position within the office and within the government that seems to be a sensible way to go.

There is another player in this: it is the Public Sector Accounting and Auditing Committee. At the present time, it has an associates' exposure draft, a document that is proposing a certain approach, which they are now circulating among associates for comments.

We expect that some time next year they will come out with a final set of recommendations. Clearly, in any action we take internally, we would want to assure that we do not end up inadvertently coming out at cross purposes with what PSAAC might recommend. This is not to say we would necessarily immediately embrace everything PSAAC said. However, we do have an opportunity to participate in the consultative process, along with other governments, legislative auditors and what have you, in trying to come to a mutual agreement as to what seems to be a sensible approach.

Although we have made some progress, we are probably going to have to wait a little while longer until we come to a final resolution.

The other thing I should point out is that while we are waiting for this to happen, this year we expect to have much improved disclosure in Volume I of the Public Accounts. We are going to bring all the Crown corporations together on a combined basis so that in one section of Volume I you will be able to look across all the Crown corporations on a combination basis. You already have the individual financial reports in Volume III of the Public Accounts at the present time.

**Mr. Roman:** You are basically saying that within a relatively short period of time, let us say, two to five years, the concern raised by the Auditor General could be eliminated, subject to qualifications.

**Mr. MacDonald:** It is always risky to put time deadlines on things that are beyond your control. Clearly, when PSAAC comes out with a pronouncement, at least the issue will become quite clear.

**Mr. Roman:** Until such time as that particular report is tabled and some decisions taken on it, the whole matter of the concern raised by the Auditor General of a consolidation being brought into the process will still be in limbo.

**Mr. MacDonald:** I think this is probably fair. However, I should point out that the Auditor General said there is a problem there, which the government should study. I should not speak for the Auditor General, but I have an

**[Traduction]**

Nous disons ensuite que cette augmentation du déficit est plus que compensé par les recettes dont il n'avait pas été tenu compte au moment de l'intégration à la méthode de comptabilisation actuelle du gouvernement.

Nous y travaillons. Je crois que nous essayons d'élaborer une méthode qui soit raisonnable pour le bureau et le gouvernement.

Mais il y a un autre intervenant; il s'agit du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. Actuellement, le Comité fait circuler parmi ses membres un exposé-sondage dans lequel il propose une certaine approche.

Il devrait préparer une série finale de recommandations au cours de l'année prochaine. Il est clair que par n'importe quelle mesure interne que nous prendrons, nous voudrions veiller à ce que nous ne retrouvions pas par inadvertance à l'opposé de ce que le CCVOSP recommande. Cela ne veut pas nécessairement dire que nous accepterions immédiatement tout ce que le CCCVOSP a dit. Cependant, nous avons l'occasion de participer au processus consultatif, avec d'autres gouvernements, les vérificateurs législatifs, et cetera, pour essayer d'en venir à une entente mutuelle pour trouver une méthode qui semblerait raisonnable.

Bien que nous ayons fait des progrès, il nous faudra sans doute attendre un peu plus longtemps avant d'en venir à une solution finale.

Je devrais souligner également que pendant que nous attendons que cela se produise, nous prévoyons cette année avoir une bien meilleure divulgation dans le Volume I des Comptes publics. Nous allons réunir toutes les sociétés de la Couronne de sorte que vous pourrez regarder l'ensemble de toutes les sociétés de la Couronne dans une section du Volume I. Actuellement, vous avez déjà les rapports financiers individuels dans le Volume III des Comptes publics.

**M. Roman:** Vous dites que dans une période relativement courte, disons de deux à cinq ans, la préoccupation exprimée par le vérificateur général pourrait être éliminée, sous certaines réserves.

**M. MacDonald:** Il est toujours risqué de déterminer une date limite pour des choses qui sont indépendantes de votre volonté. Lorsque le CCVOSP se prononcera, au moins la question deviendra assez claire.

**M. Roman:** Jusqu'à ce que ce rapport soit déposé et que des décisions soient prises à ce sujet, toute la question soulevée par le vérificateur général au sujet de la consolidation des sociétés d'Etat restera en suspens.

**M. MacDonald:** C'est sans doute ce qui arrivera. Cependant, je dois souligner que le vérificateur général a dit qu'il y avait un problème sur lequel le gouvernement devrait se pencher. Je ne devrais pas parler pour le



[Text]

impression that he recognizes we are making some progress and that we do face some constraints.

• 1125

**The Chairman:** Thank you. Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I have one more question. We have covered a lot of territory in the last two days and the net result is that we can expect a number of those reservations to continue, or at least to be there.

**Mr. Dye:** Some will continue until further study is done. I think the question of consolidation is one that will take a while to unwind. I think the question of sovereign loans could go away immediately if the government adopted what I would deem a realistic policy in terms of money they have not collected. If we are going to agree to disagree, I do not know how we are going to get that one off. I would like to get a clean opinion. My objective would be to leave town within four years with a clean opinion.

No one knows what else might come up, but if we are industrious and have good faith—I think we all are; we work closely and harmoniously with the OCG and other government officials—I think it can be done and should be done to get to a point where there is a clean opinion on the accounts of Canada and that these financial statements meet the needs of users, are relevant to you as parliamentarians and are timely.

**Mr. Hovdebo:** If you eliminate them, you can negotiate them away also.

**Mr. Dye:** That is a continuous process.

**The Chairman:** Mr. Rayner.

**Mr. Rayner:** I would like to reassure the committee that as much as it is the Auditor General's desire to eliminate his reservations on his opinion, it is the government's desire it happen also. On many occasions the government has made it clear it wants to provide good information to Parliament. In this case, the summary financial statements, it would prefer to file financial statements with Parliament that are not subject to qualification by the Auditor General.

On the specific question Mr. Dye alluded to, having to do with sovereign loans, if I could express my dream it would be that given guidance by this committee, the client committee for the Auditor so to speak, it may be possible for him to review his situation and come to a new conclusion about the government's position on the matter.

**The Chairman:** Are there any further comments from members? Mr. Dye or Mr. Rayner.

**Mr. Dye:** No thank you, Madam Chair. I must say I am pleased the committee takes up the public accounts and views them as a serious matter. A lot of time is spent by

[Translation]

vérificateur, mais j'ai l'impression qu'il admet que nous progressons et que nous devons faire face à certaines contraintes.

**La présidente:** Merci. Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** J'ai une autre question. Au cours des deux derniers jours, nous avons traité un large éventail de questions et nous devons conclure qu'il faut nous attendre à ce qu'un certain nombre de ces réserves soient maintenus.

**M. Dye:** Certaines réserves se sont maintenues jusqu'à plus ample informé. Je crois que la question de la consolidation prendra quelques temps à se régler. La question des prêts aux États souverains pourrait se régler immédiatement si le gouvernement adoptait ce que je juge comme étant une politique réaliste en ce qui concerne les sommes qu'il n'a pas recouvrées. Si nous convenons de disconvenir je ne sais pas comment nous allons régler cette question. J'aimerais obtenir une opinion claire et nette. Mon objectif serait de quitter la ville avant quatre ans après avoir obtenu une opinion claire et nette.

Personne ne sait quelle autre chose pourrait se produire, mais si nous travaillons fort et si nous avons confiance, nous travaillons en étroite collaboration avec le Bureau du contrôleur général et d'autres représentants du gouvernement—je crois que nous pouvons y arriver et que nous devrions arriver à un point où nous aurons une opinion claire et nette sur les états financiers du gouvernement et que ces derniers répondront aux besoins des utilisateurs, qu'ils vous seront utiles à vous, députés, et qu'ils seront opportuns.

**M. Hovdebo:** Vous pouvez négocier pour éliminer ces réserves.

**M. Dye:** Il s'agit d'un processus permanent.

**La présidente:** Monsieur Rayner.

**M. Rayner:** J'aimerais assurer au Comité que le gouvernement désire tout autant que le vérificateur général que soient levées les réserves que ce dernier a formulées. Le gouvernement a dit clairement à plusieurs reprises qu'il voulait fournir de comptes fidèles au Parlement. Dans le cas présent, il préférerait déposer auprès du Parlement des états financiers qui ne font pas l'objet de réserves de la part du vérificateur général.

Pour ce qui est de la question précise à laquelle M. Dye a fait allusion, en ce qui concerne les prêts aux États souverains, mon rêve serait que, suivant les conseils de votre Comité qui est en quelque sorte le client du vérificateur, ce dernier réexamine la question et en vienne à se rallier à la position du gouvernement.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres commentaires des membres du Comité? M. Dye ou M. Rayner.

**M. Dye:** Non merci, madame la présidente. Je dois dire que je suis heureux que le Comité se penche aussi sérieusement sur les comptes publics. Le gouvernement

[Texte]

the government to prepare them in terms of information for Parliament and a lot of time is spent in my office at the expense of the taxpayers to audit them. I think the time is well served. Your committee looks at them annually.

**The Chairman:** Thank you. Are you suggesting we need another session on this, Mr. Hovdebo?

**Mr. Hovdebo:** No. I am still thinking of writing the report, but we can always get those questions answered by phone or by letter.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank Mr. Dye, Mr. Rayner, and their colleagues for being with us this morning.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

consacre beaucoup de temps à leur préparation pour ce qui est des renseignements destinés au Parlement et mon Bureau consacre beaucoup de temps à les vérifier, aux frais des contribuables. Je crois que le temps consacré aux comptes publics est bien utile. Votre Comité les examine chaque année.

**La présidente:** Merci. Pensez-vous que nous aurons besoin d'une autre séance à ce sujet, monsieur Hovdebo?

**M. Hovdebo:** Non. Je pense toujours à la rédaction du rapport, mais nous pouvons toujours demander une réponse à ces questions par écrit ou par téléphone.

**La présidente:** Au nom du Comité, j'aimerais remercier M. Dye, M. Rayner et leurs collègues d'être venus ici ce matin.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, May 28, 1987:

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;  
John Adshead, Principal, Audit Operations.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Michael H. Rayner, Comptroller General;  
J. Andy MacDonald, Deputy Comptroller General,  
Policy Development Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 28 mai 1987:

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;  
John Adshead, directeur principal, Opérations de  
vérification.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

Michael H. Rayner, Contrôleur général;  
J. Andy MacDonald, sous-contrôleur général, Direction  
de l'élaboration des politiques.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 22

Tuesday, June 2, 1987

Tuesday, June 9, 1987

Tuesday, June 16, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 22

Le mardi 2 juin 1987

Le mardi 9 juin 1987

Le mardi 16 juin 1987

Présidente: Aideen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 11—  
Department of Indian Affairs and Northern  
Development

### INCLUDING:

Seventh Report to the House (Department of  
Agriculture)

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 11—Ministère des Affaires indiennes et du  
Nord canadien

### Y COMPRIS:

Septième rapport à la Chambre (ministère de  
l'Agriculture)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987





## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aideen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aideen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

## REPORT TO THE HOUSE

Monday, June 15, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons, your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1986 and, in particular, Chapter 8, the comprehensive audit of the Agri-Food Program of the Department of Agriculture (the Department).
2. The cooperation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.
3. At the same time as your Committee examined the administration of several important farm income support programs, the House of Commons debated the current crisis facing Canadian grain producers. In a crisis related to declining grain prices, certain of the findings of the comprehensive audit are directly relevant, such as the need to review the financial viability of the Western Grain Stabilization Fund, in light of its deficit of approximately \$850 million. In general, your Committee shared the Auditor General's concern that farm income programs need to be more carefully planned, funded and coordinated to ensure that adequate reserves are built up to assist farmers in times of greatest need.

## Inadequate Response to Past Audits

4. In previous audits, in 1981 and 1982, the Auditor General made recommendations concerning the management of research operations, personnel planning, and the storage and disposal of toxic wastes and hazardous materials. In response to these recommendations, the Department committed itself to specific corrective actions. A document was filed with your Committee to this effect in January, 1983. One example of these commitments was the implementation, by year-end 1983, of formal guidelines for preparing, planning and selecting proposals for agricultural research. Yet, in his 1986 audit, the Auditor General found that this had not been done. Many other initiatives promised by the Department had not been completed, few had been implemented and even fewer were actually being used by program managers.
5. The Department provided a written progress report as of April 16, 1987 to your Committee and made

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 15 juin 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Rapport que le Vérificateur général a présenté à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 8 qui porte sur la vérification intégrée du Programme agro-alimentaire du ministère de l'Agriculture (le Ministère).
  2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.
  3. Au moment même où votre Comité étudiait la gestion de plusieurs importants programmes de soutien du revenu agricole, la Chambre des communes débattait de la crise à laquelle sont confrontés actuellement les producteurs de céréales canadiens. Comme cette crise découle d'une baisse du prix des céréales, certaines conclusions de la vérification intégrée revêtent un intérêt particulier, notamment celle qui porte sur la nécessité de s'assurer de la viabilité financière du Fonds de stabilisation pour le grain de l'Ouest dont le déficit s'élève à quelque 850 millions de dollars. Dans l'ensemble, votre Comité pense, tout comme le Vérificateur général, qu'il faut améliorer la planification, le financement et la coordination des programmes de soutien du revenu agricole afin de s'assurer qu'on dispose des réserves nécessaires pour venir en aide aux agriculteurs en temps de crise.
- Suivi inadéquat des vérifications précédentes**
4. Dans ses vérifications précédentes de 1981 et de 1982, le Vérificateur général avait fait des recommandations touchant la gestion des activités de recherche, la planification des besoins en personnel ainsi que l'entreposage et l'élimination des déchets toxiques et des matières dangereuses. En réponse à celles-ci, le Ministère s'était engagé à prendre les mesures qui s'imposaient. Il a d'ailleurs précisé ce qu'il entendait faire dans un document présenté au Comité en janvier 1983. Ainsi, le Ministère devait formuler, avant la fin 1983, des directives relatives à la préparation, à la planification et au choix des projets de recherche agricole. Or, dans sa vérification de 1986, le Vérificateur général a fait observer qu'il ne l'avait pas encore fait. Qui plus est, le Ministère n'a mis en oeuvre que quelques-unes des nombreuses mesures qu'il s'était engagé à prendre, et ses gestionnaires n'appliquent que certaines d'entre elles.
  5. Le 16 avril 1987, le Ministère a présenté un rapport d'étape au Comité dans lequel il lui faisait part des

further commitments in testimony to implement corrective measures by certain dates. The Department also offered to provide a second progress report for December 31, 1987.

6. Your Committee is concerned by the Department's slow progress in implementing the recommendations of earlier audits. This raises the question of the effectiveness of the internal audit and program evaluation functions within the Department. Furthermore, the appointment of a new deputy minister since the completion of the comprehensive audit has weakened the accountability process. Your Committee is also concerned about the response to the present audit. Accordingly, your Committee considers that the Department should provide additional information in its year-end progress report.

#### Recommendation

7. Your Committee recommends that the Department:

- (a) respond to your Committee in writing by January 29, 1988 on its progress as of December 31, 1987 in implementing the Auditor General's recommendations;
- (b) include in this response the following:
  - (i) for each recommendation repeated from the 1981 and 1982 audits, a re-statement of the commitments made to your Committee in 1983 and a full explanation of the action taken in each case;
  - (ii) for each recommendation where a target date for corrective was indicated in the evidence before your Committee (see Schedule I to this Report) and/or in the April 16, 1987 progress report, an indication of progress to date;
  - (iii) a timetable of all planned corrective measures, extending to the period of the Auditor General's follow-up audit; and
  - (iv) such additional information as requested in other recommendations in this Report; and
- (c) provide a copy of its response simultaneously to the Auditor General, who is to assess it on behalf of your Committee, report his assessment to your Committee within a reasonable period, and include the Department's response in his follow-up audit.

progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations du Vérificateur général, et les fonctionnaires qui ont témoigné devant le Comité se sont engagés, au nom du Ministère, à adopter certains correctifs dans des délais bien précis. Le Ministère a également offert au Comité de lui présenter un deuxième rapport d'étape avant le 31 décembre 1987.

6. Votre Comité s'inquiète de la lenteur avec laquelle le Ministère donne suite aux recommandations qui lui ont été faites par le Vérificateur général dans ses vérifications précédentes. Faut-il en conclure que l'efficacité de la vérification interne et de l'évaluation des programmes laisse à désirer au sein du Ministère? Qui plus est, la nomination d'un nouveau sous-ministre depuis l'achèvement de la vérification intégrée a affaibli le processus de reddition des comptes. Votre Comité s'inquiète également du sort qui sera réservé aux recommandations figurant dans la dernière vérification. Par conséquent, il demande au Ministère de lui fournir des renseignements supplémentaires à ce sujet dans son rapport d'étape de fin d'année.

#### Recommandation

7. Votre Comité recommande que le Ministère:

- a) lui réponde par écrit, d'ici le 29 janvier 1988, des progrès réalisés au 31 décembre 1987 dans la mise en oeuvre des recommandations du Vérificateur général;
- b) inclue dans sa réponse les renseignements suivants:
  - (i) pour chacune des recommandations figurant déjà dans les vérifications de 1981 et de 1982, la confirmation des engagements que le Ministère a pris envers le Comité en 1983 et la description détaillée des mesures prises;
  - (ii) pour chacune des recommandations qui devaient être appliquées avant une certaine date d'après ce qu'ont déclaré des fonctionnaires du Ministère au Comité (voir l'annexe I de ce rapport) ou d'après le rapport d'étape daté du 16 avril 1987, les progrès qui ont été réalisés à ce jour dans leur mise en oeuvre;
  - (iii) lorsque c'est possible, un calendrier pour l'application de tous les correctifs prévus jusqu'au moment de la vérification de suivi du Vérificateur général; et
  - (iv) les renseignements supplémentaires qu'on lui demande de fournir dans d'autres recommandations de ce rapport; et
- c) transmette simultanément la réponse du ministère au Vérificateur général, lequel l'évaluera au nom du Comité, lui fera rapport à ce sujet dans un délai raisonnable et l'inclura dans sa vérification de suivi.

### Western Grain Stabilization (WGS) Concerns

8. While the Auditor General has drawn attention to the recent dramatic increase in the WGS deficit, from \$175 million on December 31, 1986 to \$850 million at present, your Committee noted that his purpose in doing so was to point out the need for better information and analysis in the administration of the WGS fund. This fund, which stabilizes grain prices by making payments to producers when prices fall below a five-year average, is based on levies from producers and the federal government. Both the levies and payouts are established by legislation.
9. The Auditor General informed your Committee that there was a need for better information on trends and external influences related to the WGS program. The recent decline in grain prices illustrated the importance of such information and the need for an early warning system. In addition, the Auditor General called for a more thorough analysis of the financial implications of amendments made to the *Western Grain Stabilization Act* in 1984.
10. Your Committee also noted a disagreement between the Auditor General and the Department over a discretionary modification to the calculation of the WGS payout that increased the payments for the 1984-85 crop-year by \$185 million. In this case, your Committee was informed that the Department's documentation was incomplete and the Minister was not fully informed by his officials about the exercise of his discretionary authority under the Act.
11. The Department informed your Committee that a review of the WGS program had been completed and proposals for changes in the financing of the program laid before Cabinet. This review included the Auditor General's recommendations.

### Recommendation

12. Your Committee recommends that the Department demonstrate improved analysis of information on trends and external influences in the administration of the WGS program and that the Minister ensure that prior to the exercise of discretionary authority under the *Western Grain Stabilization Act* he or she be provided with appropriate documentation. The Department is requested to include its update on this

### Inquiétudes à l'égard du Fonds de stabilisation pour le grain de l'Ouest

8. Le Vérificateur général a souligné l'augmentation phénoménale récente du déficit du Fonds de stabilisation pour le grain de l'Ouest, déficit qui atteint maintenant 850 millions de dollars alors qu'il était de 175 millions de dollars au 31 décembre 1986. Selon votre Comité, le Vérificateur général voulait par là attirer l'attention sur la nécessité d'améliorer l'information et l'analyse touchant la gestion de la caisse. Les producteurs de céréales et le gouvernement fédéral cotisent à ce fonds dont on tire les paiements qui sont versés aux producteurs afin de maintenir les prix à un niveau acceptable lorsqu'ils baissent en-deçà du prix moyen des cinq dernières années. La loi fixe le niveau des primes et des versements.
9. Le Vérificateur général a dit à votre Comité qu'il importait d'être mieux renseigné sur les tendances du marché céréalier ainsi que sur les facteurs extérieurs influant sur ce programme. La récente baisse du prix des céréales fait ressortir l'importance de ces renseignements de même que la nécessité de mettre sur pied un système permettant de prévoir les événements qui risquent de perturber le marché. En outre, le Vérificateur général a recommandé une analyse plus détaillée des conséquences financières des modifications apportées en 1984 à la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*.
10. Votre Comité a également constaté qu'il y avait désaccord entre le Vérificateur général et le Ministère au sujet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui permet au Ministre de modifier la méthode de calcul des paiements. Cette modification a entraîné une augmentation des paiements de 185 millions de dollars au cours de la campagne agricole 1984-1985. À cet égard, votre Comité s'est fait dire que les documents du Ministère portant sur le sujet étaient incomplets et que les fonctionnaires n'avaient pas pleinement informé le Ministre qu'ils comptaient exercer en son nom le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi.
11. Le Ministère a avisé votre Comité qu'il avait terminé son étude du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et qu'il avait proposé au Cabinet des changements touchant son financement. Cette étude s'est fondée sur les recommandations du Vérificateur général.

### Recommandation

12. Votre Comité recommande que le Ministère se renseigne davantage sur les tendances du marché des céréales et sur les facteurs externes influant sur la gestion du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, et que le Ministre s'assure que ses fonctionnaires lui fournissent les documents justificatifs voulus avant d'avoir recours au pouvoir discrétionnaire prévu dans la loi. Il prie en outre le



recommendation in its December 31, 1987 response to your Committee.

Ministère de l'informer des suites données à cette recommandation dans le rapport d'étape qu'il doit lui présenter pour la période se terminant le 31 décembre 1987.

### Management of Research Operations

13. With respect to the Auditor General's finding of the need for national direction in the management of agricultural research, the Department stated that a recent re-organization had reduced the number of regional offices. This is intended to centralize decision making, so that research would not be duplicated in regions or research stations. The Department also stated that discussions were underway with the provinces, institutions and the private sector, to better coordinate agricultural research and develop a national framework for research priorities. The Department expected results from these initiatives by the end of the current fiscal year.
14. While recognizing the Department's progress, through negotiations with the provinces, in the implementation of the national agriculture strategy, which was recently signed by all Canadian ministers of agriculture, your Committee is concerned that the Department also respond to the specific recommendations of the Auditor General. These include improved management of human resources and the development of procedures in respect of: the transfer of new technology to the private sector, priority setting, resource allocation and management direction for research establishments.

### Toxic Waste and Hazardous Materials

15. The health hazard posed by inadequate procedures and facilities for the storage and disposal of dangerous substances is a serious concern of your Committee. The Department stated that guidelines have been issued and 85 per cent of the facilities involved have responded. New facilities are under construction, a training program has been started and a five-year strategy for the maintenance and renovation of storage buildings has been developed.
16. Your Committee endorses the Department's aim of 100 per cent compliance with proper procedures for the handling, transporting, storing and disposing of toxic wastes and hazardous materials. However, your Committee notes that this is one of the areas where the Auditor General's 1982 recommendations were not implemented (see paragraph 7(b)(i) above) and will therefore seek evidence of substantial

### Gestion des activités de recherche

13. En ce qui a trait à la conclusion du Vérificateur général selon laquelle il conviendrait de coordonner à l'échelle nationale la gestion des activités de recherche agricole, le Ministère a expliqué au Comité qu'une réorganisation récente avait entraîné la fermeture d'un certain nombre de bureaux régionaux. La réorganisation avait pour but de centraliser le processus de prise de décisions de manière à éviter que les mêmes recherches ne soient entreprises par différentes stations de recherche ou régions. Le Ministère a aussi affirmé qu'il avait entrepris des consultations auprès des provinces, des établissements de recherche et du secteur privé afin de mieux coordonner les activités de recherche agricole et d'établir des priorités de recherche nationales. Selon le Ministère, ces consultations devraient aboutir d'ici la fin de l'année financière en cours.
14. Votre Comité est heureux de constater que les négociations que le Ministère a menées avec les provinces ont récemment abouti à la signature d'une Stratégie nationale de l'agriculture par tous les ministres de l'Agriculture du Canada. Votre Comité espère cependant que le Ministère s'attachera aussi à donner suite aux recommandations du Vérificateur général qui ont trait, en particulier, à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et à l'élaboration de directives sur le transfert des nouvelles technologies au secteur privé, l'établissement des priorités, la répartition des ressources et la coordination des activités des établissements de recherche.

### Déchets toxiques et matières dangereuses

15. Votre Comité s'inquiète sérieusement des risques que présentent pour la santé les lacunes des installations et des méthodes d'entreposage et d'élimination des substances dangereuses. Le Ministère l'a informé qu'il avait établi à ce sujet des directives auxquelles se conforment maintenant 85 p. 100 des installations visées. On construit à l'heure actuelle de nouvelles installations, on donne une formation aux travailleurs des installations et on a élaboré un plan quinquennal pour l'entretien et la rénovation des immeubles servant à l'entreposage des matières dangereuses.
16. Le Comité appuie l'objectif que le Ministère s'est fixé, soit de faire observer dans toutes les installations des règles adéquates pour la manutention, le transport, l'entreposage et l'élimination des déchets toxiques et des matières dangereuses. Comme il s'agit d'une recommandation figurant dans la vérification intégrée de 1982 à laquelle le Ministère n'avait pas donné suite (voir l'alinéa 7 b)(i) ci-dessus), le Comité

improvement in the Department's December 31, 1987 response.

#### Performance Indicators

17. The reporting of departmental performance to Parliament requires meaningful performance indicators, to indicate as clearly as possible the relationship between program activities and their end results. Good performance indicators facilitate accountability and may be used to improve management in the Department. In an earlier report (12th Report, 1st Session, 32nd Parliament, December 15, 1981), your Committee endorsed the reporting of actual performance information in Part III of the Estimates.
18. The Auditor General has expressed concerns about the Department's performance indicators, that they are deficient in terms of information the Department needs to manage well and would not be useful to Members of Parliament to understand the results of agricultural programs.
19. The Department agreed that its performance indicators required improvement, and outlined a list of revised performance indicators for the crop insurance program, which have been included in Part III of the 1987-88 Main Estimates. However, the Department had difficulty with matters such as the definition of a fair return to producers under the *Agricultural Stabilization Act*, or the disclosure of the level of commodity support compared to the significance of the commodity to the Canadian economy.

#### Recommendation

20. Your Committee recommends that the Department include, in its December 31, 1987 response to your Committee, examples, for each program, of specific, measurable indicators of performance. These indicators should show progress toward program goals.

#### Major Capital Projects

21. In the case of the acquisition of land for the research centre in London, Ontario, your Committee noted that the Department's project definition report called for a site 21.5 acres in size, but the Department purchased 67 acres. In addition, the Department paid \$839,800 for the land, which was \$405,000 more than the appraised value.
22. In another case in London, Ontario, your Committee heard that the Department renewed the lease of the existing research laboratory for a four-year term and renewed it again for a further year, pending completion of the new facility. These lease renewals

souhaite que le Ministère lui confirme que des progrès notables ont été réalisés à cet égard dans la réponse du 31 décembre 1987.

#### Indicateurs de rendement

17. Pour être en mesure d'informer adéquatement le Parlement sur ses activités, le Ministère doit se doter d'indicateurs de rendement valables qui donnent une idée aussi claire que possible du résultat des activités entreprises. L'utilisation de bons indicateurs de rendement facilite la reddition des comptes et peut favoriser l'amélioration de la gestion au sein du Ministère. Dans un rapport précédent (12 rapport, première session, 32 législature, 15 décembre 1981), votre Comité s'est prononcé en faveur de l'inclusion dans la partie III du Budget des dépenses de renseignements touchant le rendement des ministères.
18. Le Vérificateur général s'est dit insatisfait des indicateurs de rendement utilisés par le Ministère, craignant qu'ils ne fournissent pas au Ministère les renseignements qui lui sont nécessaires pour mieux gérer ses activités et qu'ils ne permettent pas aux députés de comprendre les résultats des programmes agricoles.
19. Ayant convenu qu'il lui fallait améliorer ses indicateurs de rendement, le Ministère a modifié ceux qui s'appliquent au Programme d'assurance-récolte et les a inclus dans la partie III du Budget des dépenses de 1987-1988. Le Ministère a cependant eu du mal à définir ce qui constitue le revenu équitable que la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* assure aux producteurs, ainsi qu'à lier le niveau de soutien accordé à un produit à son importance dans l'économie canadienne.

#### Recommandation

20. Votre Comité recommande que le Ministère inclue dans sa réponse du 31 décembre 1987, des exemples d'indicateurs de rendement précis et mesurables pour chaque programme. Ces indicateurs doivent préciser les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs visés.

#### Grands projets d'immobilisations

21. En ce qui touche l'acquisition d'un terrain pour la construction d'un centre de recherche à London (Ontario), votre Comité a constaté que le Ministère avait acheté un terrain de 67 acres alors qu'il avait dit avoir besoin d'un terrain de 21,5 acres dans son rapport de définition de projet. En outre, le Ministère a payé ce terrain 839 800 \$, soit 405 000 \$ de plus que sa valeur d'évaluation.
22. Votre Comité a aussi appris que le Ministère avait renouvelé d'abord pour quatre ans, puis pour une année supplémentaire, le bail du laboratoire de recherche de London (Ontario) en attendant l'achèvement du nouveau centre. Les

were negotiated at the last minute and opportunities for cost savings were missed.

23. Your Committee noted that the Department has taken over from Public Works the responsibility for managing its own properties. In addition, the new procedure of increased ministerial authority and accountability may confer increased responsibility and accountability on the Department. The Department is currently negotiating with Treasury Board on this matter. In view of the lack of cost-consciousness revealed in the cases of capital project management before your Committee, it is incumbent on the Department to demonstrate that it has the capacity to handle these increased delegations of responsibility.

#### Recommendation

24. Your Committee recommends that the Department:

- (a) include a status report on its negotiations with Treasury Board on increased ministerial authority and accountability in its December 31, 1987 response; and
- (b) demonstrate therein its capacity to accept these increased responsibilities and be cost-conscious.

#### Crop Insurance

25. Your Committee noted the requirement under the *Crop Insurance Act* that the provincially-administered insurance plans be self-sustaining. The \$261 million cumulative deficit in these plans underlined the Auditor General's concern that proposed premium rates be subject to actuarial review. The Department needs to ensure that adequate reserves are maintained to meet unforeseen losses and that risks are fully assessed by recognizing long-term expected claims experience. The Department informed your Committee that it was acting on these recommendations in consultation with the Department of Insurance and an independent actuarial firm. Results are expected by the end of the year, and your Committee will monitor the Department's progress in this regard as indicated in its December 31, 1987 response.

renouvellements de ce bail ont été négociés à la dernière minute, empêchant ainsi le Ministère de réaliser certaines économies.

23. Le Comité a constaté que le Ministère avait repris en main la gestion de ses biens qui avait été jusqu'alors assurée par le ministère des Travaux publics. Compte tenu de la nouvelle politique d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministères, il est possible que le Ministère accroisse de façon générale ses pouvoirs et ses responsabilités. Le Ministère négocie actuellement avec le Conseil du Trésor à cet égard. Comme le Ministère n'a pas semblé se soucier des coûts dans le cas de grands projets d'immobilisations qui ont été portés à l'attention du Comité, il lui incombe de montrer qu'il est capable de s'acquitter de responsabilités accrues.

#### Recommandation

24. Votre Comité recommande que le Ministère:

- a) lui explique dans sa réponse du 31 décembre 1987 où en sont ses négociations avec le Conseil du Trésor sur l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministères; et
- b) lui prouve dans cette réponse qu'il est en mesure de s'acquitter de responsabilités accrues et qu'il peut se montrer économe.

#### Assurance-récolte

25. Votre Comité fait remarquer que, d'après la *Loi sur l'assurance-récolte*, les régimes d'assurance gérés par les provinces doivent s'autofinancer. Étant donné que ces régimes accusent un déficit total de 261 millions de dollars, le Vérificateur général a proposé que les taux des primes fassent l'objet d'une évaluation actuarielle. Le Ministère doit s'assurer que ces régimes disposent de réserves adéquates pour faire face aux pertes imprévues et que les risques ont été pleinement évalués compte tenu des demandes d'indemnités auxquelles on s'attend à long terme d'après l'expérience passée. Le Ministère a informé votre Comité qu'il consultait actuellement le Département des assurances et une maison d'acteurs privée pour déterminer la suite à donner à ces recommandations. Ces consultations doivent aboutir d'ici la fin de l'année, et votre Comité surveillera les mesures que le Ministère prendra à cet égard et dont il lui fera part dans sa réponse du 31 décembre 1987.



**SCHEDULE I****ANNEXE I**

Item	Summary of Commitment in Committee Evidence	Applicable Auditor General's Recommendations	Sujet	Résumé des engagements pris par le Ministère envers le Comité	Recommandations correspondantes du Vérificateur général
1.	Time frame for review of agricultural research: a joint document with the provinces by summer 1987, consultations with industry individually or in groups during early fall 1987 and regional consultations with industry in late winter 1988 (refer to Issue 18, page 36).	Research Branch will clarify objectives and develop procedures in respect of technology transfer, priority setting, resource allocation and management direction to research establishments (recommendation 8.121).	1.	Le Ministère établira un calendrier pour la révision de la politique sur la recherche agricole. Il produira un document sur le sujet en collaboration avec les provinces d'ici l'été 1987. Des consultations individuelles ou collectives avec des représentants de l'industrie auront lieu au début de l'automne 1987, et des consultations régionales, à la fin de l'hiver 1988 (voir le fascicule 18, page 36).	La Direction générale de la recherche précisera ses objectifs et se dotera de méthodes relatives au transfert de technologie, à l'établissement des priorités et à l'affectation des ressources et elle fournira des directives de gestion aux établissements de recherche (recommandation 8.121).
2.	To incorporate the results of this review of agricultural research into the work plan of the Research Branch for fiscal year 1988-89 (refer to Issue 18, page 36).	<u>Ibid.</u>	2.	En fonction des résultats de la révision de la politique sur la recherche agricole, le Ministère modifiera le plan de travail de la Direction générale de la recherche pour l'année financière 1988-1989 (voir le fascicule 18, page 36).	<u>Ibid.</u>
3.	In coming months, to achieve 100% compliance in all areas associated with the storage, handling and disposal of dangerous substances (refer to Issue 17, page 9). (recommendation 8.190).	Department will promulgate policies and procedures, identify dangerous substances, and provide appropriate facilities for storage, handling and disposal of these substances	3.	Dans les mois à venir, le Ministère veillera à faire observer dans toutes les installations des règles adéquates pour la manutention, le transport, l'entreposage et l'élimination des matières dangereuses (voir fascicule 17, page 9).	Le Ministère formulera des directives et des méthodes à ce sujet, identifiera les matières dangereuses et fournira des installations adéquates pour leur entreposage, leur manutention et leur élimination (recommandation 8.133).
4.	With respect to property management, completion of a facility inventory data bank in the summer of 1987 (refer to Issue 18, page 16).	Department will ensure that its facilities are acquired and its leases arranged with due regard for economy (recommendation 8.133).	4.	En ce qui touche la gestion des biens, le Ministère dressera l'inventaire de ses installations au cours de l'été 1987 (voir fascicule 18, page 16).	Le Ministère veillera à acquérir des installations et à signer des baux en tenant dûment compte de l'économie (recommandation 8.133).
5.	Submission to Treasury Board, by July 1987, of a new five-year capital plan (refer to Issue 18, page 16).	<u>Ibid.</u>	5.	Le Ministère présentera au Conseil du Trésor un nouveau plan d'immobilisations quinquennal d'ici juillet 1987 (voir fascicule 17, page 16).	<u>Ibid.</u>
6.	Negotiations with Treasury Board on increased ministerial authority and accountability to be completed and an agreement in place by fall, 1987 (refer to Issue 18, page 20).	N/A	6.	Le Ministère poursuivra ses négociations avec le Conseil du Trésor sur l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministères et conclura une entente avec lui à ce sujet d'ici l'automne 1987 (voir fascicule 18, page 20).	<u>Sans objet</u>
7.	By the end of 1987, progress expected in crop insurance forecasting methodology and actuarial work, undertaken jointly with the Department of Insurance and a private actuarial firm; by November or December, a new set of definitions and a sophisticated rate-setting methodology to be in place (refer to Issue 18, page 38).	Crop Insurance Division will define what constitutes a self-sustaining insurance plan, make provision for adequate reserve funds, analyse future trends, and review the appropriateness of insurance rates every two or three years on the basis of formal actuarial review (recommendations 8.83 and 8.84)	7.	En collaboration avec le Département des assurances et une maison d'actuaire privée, le Ministère améliorera d'ici la fin de 1987 ses méthodes de prévision des demandes d'indemnités susceptibles d'être présentées à la caisse d'assurance-récolte, de même que son travail actuariel. D'ici novembre ou décembre 1987, le Ministère se dotera de nouvelles définitions ainsi que de méthodes perfectionnées pour la fixation des primes (voir fascicule 18 page 38).	La Division de l'assurance-récolte définira ce qui constitue un régime d'assurance financièrement autonome, prévoira des fonds de réserve suffisants, analysera les tendances futures du marché et reverra, tous les deux ou trois ans, la validité de ses primes en se fondant sur une révision actuarielle officielle de ses régimes d'assurance (recommandations 8.83 et 8.84).



A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue Nos. 17, 18 and 22 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,  
*Chairman.*

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules n<sup>os</sup> 17, 18 et 22, qui comprend ce rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*  
AIDEEN NICHOLSON.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 2, 1987  
(33)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:46 o'clock a.m., this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Aideen Nicholson, Alan Redway and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 8, Department of Agriculture of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

At 10:28 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 9, 1987  
(34)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:46 o'clock a.m., this day, in Room 307 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway and Anthony Roman.

*Acting Member present:* George Minaker for Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 8—Department of Agriculture of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

On motion of Alan Redway, *it was agreed*,—That the report on Chapter 8, Department of Agriculture of the 1986 Auditor General's Report, as considered and amended, be adopted and presented to the House by the Chairman as the Seventh Report of the Committee.

At 10:16 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 2 JUIN 1987  
(33)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 46, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Aideen Nicholson, Alan Redway et Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité continue d'étudier le chapitre 8—ministère de l'Agriculture—du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

À 10 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 9 JUIN 1987  
(34)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 46, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway et Anthony Roman.

*Membre suppléant présent:* George Minaker remplace Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité continue d'étudier le chapitre 8—ministère de l'Agriculture—du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion d'Alan Redway, *il est convenu*,—Que le rapport sur le chapitre 8—ministère de l'Agriculture—du rapport du Vérificateur général portant sur 1986, sous sa forme modifiée, soit adopté; et que le président le présente à la Chambre à titre de Septième rapport du Comité.

À 10 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

TUESDAY, JUNE 16, 1987  
(35)

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:14 o'clock a.m., this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway and Anthony Roman.

*Acting Members present:* Girve Fretz for Jean-Guy Guilbault and Maurice Tremblay for Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* Gérard Duclos, Deputy Comptroller General. *From the Department of Indian Affairs and Northern Development:* B. Rawson, Deputy Minister; A. Silverman, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 11, Department of Indian Affairs and Northern Development of the Report of the Auditor General for the year ended March 31, 1986.

The opening statement of Gérard Duclos was deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 11:42 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

LE MARDI 16 JUIN 1987  
(35)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 14, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway et Anthony Roman.

*Membres suppléants présents:* Girve Fretz remplace Jean-Guy Guilbault; Maurice Tremblay remplace Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général. *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:* Gérard Duclos, Sous-contrôleur général. *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:* Bruce Rawson, sous-ministre; A. Silverman, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité continue d'étudier le chapitre 11—ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien—du rapport du vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

La déclaration préliminaire de Gérard Duclos est tenue pour lue.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, June 16, 1987

• 1013

**The Chairman:** Order, please.

The committee is resuming consideration of chapter 11, the Department of Indian Affairs and Northern Development, of the 1986 Auditor General's Report.

The witnesses this morning are Mr. Ken Dye, Auditor General; Mr. Bruce Rawson, Deputy Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development; Mr. Gérard Duclos, Deputy Comptroller General, Office of the Comptroller General of Canada.

I understand Mr. Duclos is the only witness who has an opening statement this morning. That opening statement has been distributed and will be printed in the record but not read.

**Statement by Mr. Gérard Duclos:** Madam Chair/Members of the Committee:

This statement is in reference to the review of the Lands, Revenues and Trusts (LRT) sector of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) currently being conducted by the Office of the Comptroller General (OCG). As noted in my letter of April 29, 1987, to the Public Accounts Committee in response to paragraph 14(b) of the Committee's fourth report concerning DIAND, the Minister of Indian Affairs and Northern Development has asked the President of Treasury Board to undertake a comprehensive review of the LRT sector of DIAND (reference: the October 21, 1986 press release of the statement made by the Honourable William H. McKnight, Minister of Indian Affairs and Northern Development).

The LRT review is being conducted by the Deputy Comptroller General of the Management Practices Branch of the OCG, as directed by the President of Treasury Board, with the assistance of a small team of public servants and the services of specialist private sector contractors. The OCG will be advised by an Advisory Committee composed of senior representatives from the Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office, and the Federal/Provincial Relations Office (Office of Aboriginal and Constitutional Affairs).

The Lands, Revenues and Trusts sector has been the subject of numerous studies and increasing critical scrutiny in recent years. This situation has been highlighted by a finding by the Supreme Court of Canada of a fiduciary duty on the part of the Crown in the administration of surrendered interests in Indian lands (the *Guerin* case).

In his 1986 report, the Auditor General examined LRT (then Reserves and Trusts) activities and recommended

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 16 juin 1987

**La présidente:** La séance est ouverte.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 11—ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien—du rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier de 1986.

Nos témoins ce matin sont M. Ken Dye, vérificateur général; M. Bruce Rawson, sous-ministre du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; M. Gérard Duclos, sous-contrôleur général, Bureau du contrôleur général du Canada.

Je crois que M. Duclos est le seul témoin qui a un exposé liminaire ce matin. Cet exposé liminaire a été distribué et figurera au procès-verbal mais ne sera pas lu.

**Déclaration par M. Gérard Duclos:** Madame la présidente, membres du Comité,

J'aimerais vous entretenir aujourd'hui de l'examen du secteur des Terres, des Revenus et de la Fiducie (TRF) du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) qu'effectue actuellement le Bureau du contrôleur général (BCG). Comme je l'ai indiqué dans la lettre que je vous ai adressée le 29 avril 1987 en réponse à la recommandation figurant au paragraphe 14b) de votre quatrième rapport et concernant le MAINC, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a demandé au président du Conseil du Trésor d'entreprendre un examen détaillé du secteur TRF du MAINC (référence: le communiqué de presse du 21 octobre 1986 comportant l'énoncé de l'honorable William H. McKnight, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien).

Le président du Conseil du Trésor a chargé le sous-contrôleur général de la Direction des pratiques de gestion du BCG d'effectuer l'examen en collaboration avec une petite équipe de fonctionnaires secondée par des experts-conseils embauchés à contrat. Le BCG s'appuiera sur les conseils d'un comité consultatif composé de représentants de la haute direction du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et du Bureau des relations fédérales-provinciales (Bureau des affaires constitutionnelles autochtones).

Le secteur des Terres, des Revenus et de la Fiducie a fait l'objet ces dernières années d'études plus approfondies les unes que les autres. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs prononcé un jugement sur cette question (cause *Guérin*) en précisant les devoirs fiduciaires de la Couronne au chapitre de l'administration des terres cédées aux Indiens.

Dans son rapport de 1986, le vérificateur général a examiné les activités du secteur TRF (désigné «Réserves et



*[Text]*

changes in departmental policies and practices in a number of areas, including, among others:

- upgrading of the Indian lands inventory;
- ensuring adequate qualifications, training and supervision of staff carrying out fiduciary responsibilities; and
- clarification of the extent of the Department's legislative responsibilities, especially in the area of devolution of authority to Indian bands.

The LRT Review terms of reference include assessment of the operational and management capacity of the LRT sector in the delivery of services to bands in the context of existing policy. The review will also examine the quality and cost-effectiveness of the sector's outcomes, outputs, staff and organizational control frameworks. The scope of the review includes consideration of fundamental alternatives for administering LRT functions.

In conducting this review, the OCG will:

- assess previous reports on problems in the LRT sector and identify solutions which are still appropriate and can be implemented;
- identify problem areas that still need to be addressed and recommend solutions; and
- develop detailed implementation plans for the proposed solutions.

To date, seven major areas of LRT have been identified for detailed work:

Land Registry  
Land Management and Entitlement  
Environmental Protection  
Trust Monies  
Estates  
Indian Government  
—Membership  
—Elections  
—Bylaws  
Litigation

Other areas may be identified for special examination as the review progresses.

In carrying out their work, review teams will be expected to identify and make recommendations on:

- the program area's mandate, including clarification or changes that may be needed to statutory, regulatory and/or administrative guidelines;
- changes or improvements which may be needed in management practices, systems, functional arrangements, authorities and organization;
- categories of services that may be best transferred to band administration, or contracted to the private sector or other governmental agencies; and

*[Translation]*

fidéicommis» dans le rapport) et recommandé que le Ministère modifie certaines de ses politiques et pratiques, notamment de manière à:

- améliorer le répertoire des terres indiennes;
- s'assurer que le personnel qui exerce des responsabilités fiduciaires possèdent les qualités et la formation voulues et qu'il fasse l'objet d'une supervision adéquate;
- préciser l'étendue des responsabilités législatives du Ministère, surtout en ce qui concerne la délégation des pouvoirs aux bandes indiennes.

L'équipe chargée de l'examen du secteur TRF a pour mandat, d'une part, d'évaluer la capacité opérationnelle et gestionnelle du secteur TRF d'assurer des services aux bandes dans le cadre de la politique en vigueur et, d'autre part, d'examiner la qualité et la rentabilité des résultats, des extrants, du personnel et des cadres de contrôle de l'organisation. L'équipe examinera également diverses autres façons d'administrer les fonctions du secteur TRF.

Dans le cadre de son examen, le BCG;

- examinera les rapports antérieurs faisant état des problèmes observés dans le secteur TRF afin d'y trouver les solutions qui sont toujours pertinentes;
- cernera les problèmes qu'il reste à résoudre et recommandera des solutions; et
- élaborer des plans détaillés pour la mise en oeuvre des solutions proposées.

A ce jour, on a relevé sept grands domaines devant faire l'objet d'un examen détaillé:

Registre des terres indiennes  
Gestion des terres et des droits fonciers  
Protection de l'environnement  
Deniers détenus en fiducie  
Successions  
Gouvernement des bandes  
—effectif  
—élections  
—statuts administratifs  
Litiges

Au fur et à mesure que progressera l'examen, d'autres domaines pourront venir s'ajouter à cette liste.

Dans le cadre de leurs travaux, les équipes devront présenter des recommandations après avoir défini les points suivants:

- le mandat propre à chaque domaine, c'est-à-dire les éclaircissements ou changements devant être apportés aux lignes directrices législatives, réglementaires ou administratives;
- les changements ou améliorations à apporter aux pratiques de gestion, aux systèmes, aux dispositions administratives, aux autorisations et à l'organisation;
- les catégories de service qu'il serait préférable de céder à l'administration des bandes ou de confier au secteur privé ou à d'autres organismes gouvernementaux;

*[Texte]*

—the development of flexible timeframes for implementation plans, reflective of the differing degrees of readiness amongst Indian bands.

Work commenced on the review project in February of 1987, and is expected to be completed by December of 1988. The work done in each of the areas will be analyzed, evaluated and synthesized into a comprehensive report to the President of Treasury Board for transmission to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

In preparing its comprehensive report, the OCG will determine whether:

- impediments exist which will constrain or limit the successful implementation of the proposed solutions;
- an analysis of alternative options has been conducted;
- the risks and downstream implications of solutions have been identified;

- an analysis of alternative funding sources has been conducted, including the possibility of restructuring departmental arrangements for handling LRT responsibilities, or transferring functions/services to the private sector, bands, or other government agencies as a method of improving program delivery; and

- proposed implementation plans have been established and whether roles/responsibilities have been appropriately identified.

The focus of study in each of the seven areas identified to date may briefly be described as follows:

#### Land Registry:

The review team will consider the mandate of the Department of Indian Affairs and Northern Development in this area and its administration of this mandate and will develop action plans to provide better service to the Indian population. In particular, the team will look into such matters as: surveys and survey maps and their integration with legal documents; integration of mineral rights with land titles; and the updating and modernization of the land registry system.

#### Land Management and Entitlement:

In this area, the review team will consider the legislative responsibility for the recognition of entitlement to Indian lands, and the appropriateness of the way in which these lands are granted, leased, and surrendered. The team will develop recommendations aimed at improving performance and thus limiting potential liability.

#### Environmental Protection:

Here, the review team will look into the responsibilities of the Crown as holder of underlying title

*[Traduction]*

—l'établissement, pour les plans de mise en oeuvre, de calendriers qui tiennent compte de la mesure dans laquelle les bandes indiennes sont prêtes à assumer de nouvelles responsabilités.

Le projet d'examen a débuté en février 1987 et devrait se terminer en décembre 1988. Après avoir été analysés et évalués, les résultats de l'examen de chacun des domaines seront regroupés dans un rapport détaillé présenté au président du Conseil du Trésor qui le transmettra au ministre des Affaires indiennes et du Nord.

En préparant son rapport détaillé, le BCG déterminera:

- s'il existe des obstacles qui pourraient compromettre la mise en oeuvre des solutions proposées;

- si une analyse des solutions de rechange a été effectuée;

- si l'on a évalué les risques que comportent les solutions envisagées, ainsi que leurs répercussions à longue échéance;

- si l'on a examiné les différentes sources de financement auxquelles on peut recourir, y compris la possibilité d'améliorer l'exécution du programme en repensant la façon dont le Ministère s'acquitte de ses responsabilités à l'égard du secteur TRF ou en cédant les fonctions ou services au secteur privé, aux bandes ou à d'autres organismes gouvernementaux;

- si les plans de mise en oeuvre proposés ont été établis et si les rôles et les responsabilités ont été définis comme il se doit.

Les sept grands domaines susmentionnés peuvent se résumer comme suit:

#### Registre des terres indiennes:

L'équipe examinera le mandat du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans ce domaine ainsi que les charges administratives liées à ce mandat; elle élaborera aussi des plans d'action pour l'amélioration des services fournis à la population indienne. Elle devra en particulier se pencher sur des questions telles que: les levés et les cartes de levés ainsi que leur inclusion dans les documents juridiques; l'intégration des droits miniers aux titres fonciers; et la mise à jour du système d'enregistrement des terres.

#### Gestion des terres et des droits fonciers:

Dans ce domaine, l'équipe chargée de l'examen examinera la responsabilité législative du Ministère en ce qui a trait à la reconnaissance des droits sur les terres indiennes et déterminera si la façon dont on procède pour accorder, donner à bail ou céder ces terres est appropriée. Elle élaborera aussi des recommandations pour améliorer le rendement en ce domaine et limiter ainsi la responsabilité éventuelle du Ministère.

#### Protection de l'environnement:

Dans ce cas-ci, l'équipe se penchera sur les responsabilités qui incombent à la Couronne du fait

*[Text]*

to Indian lands. The team will look into the way this responsibility is discharged and the jurisdictional problems involved, and will develop specific proposals for DIAND's management responsibilities with respect to the environment.

**Trust Moneys:**

The review team will consider the Minister's responsibility for administering capital and revenue moneys, the definitions of capital and revenue for this purpose and the effectiveness of the administration. Detailed plans for providing better service in this area will be developed.

**Estates:**

The review team will consider the Minister's legislative responsibility for the administration of Indian estates, make specific recommendations and provide detailed implementation plans.

**Indian Government Issues:**

This project area divides into three sub-areas: membership, elections, and bylaws.

**(i) Membership**

The review team will consider both the legal and vital statistics functions of the Department in regard to band membership and Indian registration. The team will consider the difficulties encountered in performing these functions as the result of recent changes in legislation and will devise plans and methods for a better discharge of these responsibilities.

**(ii) Elections**

The review team will consider the appropriateness of the legislative or regulatory mandate in this area especially with bands taking greater responsibility for their own affairs. The team will develop plans for transfer of functions and/or better ways of performing existing functions.

**(iii) Bylaw Review**

The review team will consider the appropriateness and practicality of the legislation and regulations requiring review of band bylaws and the effectiveness with which this is being done. The team will suggest better approaches and methods and present detailed plans.

**Litigation:**

The review team will consider the adequacy, appropriateness and effectiveness of assistance available to

*[Translation]*

qu'elle détient les titres qui se rattachent aux terres indiennes. Elle devra voir comment le Ministère s'acquitte de cette responsabilité et quels problèmes de compétence entrent en ligne de compte, et élaborer des propositions précises au sujet des responsabilités de gestion du MAINC dans le domaine de l'environnement.

**Deniers détenus en fiducie:**

L'équipe chargée de l'examen déterminera les responsabilités du ministre dans la gestion des «dépenses en capital» et des «revenus» et vérifiera à cette fin si ces deux expressions sont bien définies et si ces deniers sont administrés de façon efficace. Elle devra en outre élaborer des plans détaillés afin de permettre la prestation de meilleurs services dans ce domaine.

**Successions:**

L'équipe chargée de l'examen déterminera les responsabilités du ministre vis-à-vis les responsabilités légales dans l'administration des successions des Indiens, fera des recommandations précises sur la question et fournira des plans détaillés de mise en oeuvre dans ce domaine.

**Gouvernement des bandes:**

Ce domaine comprend trois sous-domaines, à savoir l'effectif des bandes, les élections et les statuts administratifs des bandes.

**(i) Effectif des bandes:**

L'équipe chargée de l'examen examinera les fonctions d'ordre juridique et de statistiques de l'état civil qu'exerce le Ministère en ce qui concerne l'effectif des bandes et l'inscription des Indiens. Elle devra se pencher sur les difficultés rencontrées dans l'exercice de ces fonctions par suite des changements récents apportés aux lois et élaborer des plans et de méthodes pour permettre au Ministère de mieux s'acquitter de ces responsabilités.

**(ii) Élections**

L'équipe chargée de l'examen devra voir si le mandat du Ministère en matière législative ou réglementaire dans ce domaine est pertinent, en particulier en ce qui a trait aux bandes qui assument de plus grandes responsabilités dans l'administration de leurs affaires. Elle devra aussi élaborer, d'une part, des plans ou le transfert des différentes fonctions ou, d'autre part, de meilleures méthodes d'exécution des fonctions actuelles.

**(iii) Examen de la question des statuts administratifs**

L'équipe chargée de l'examen déterminera l'à-propos et l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires exigeant l'examen des statuts administratifs des bandes, et elle vérifiera si on remplit cette fonction de façon efficace. Elle proposera, s'il y a lieu, de meilleures approches et de meilleures méthodes et présentera des plans détaillés à cet égard.

**Litiges:**

L'équipe chargée de l'examen devra déterminer si l'aide fournie aux gestionnaires du MAINC et celle que le



*[Texte]*

DIAND managers as well as that provided by DIAND to the Department of Justice and to the Indian people. The team will also consider the potential conflicts entailed and the potential liabilities involved.

The work of the review teams in each area will be conducted in three phases:

**PHASE I: Review Size-up and Scope**

The purpose of this phase is to identify main issues to be explored and the work which will be required to do so. This will involve a review of all pertinent past studies of the LRT area and discussions with LRT staff, leading to development of a costed detailed work plan for Phases II and III. This phase is expected to be completed by early October, 1987. In this regard, Requests for Proposals were issued by the Department of Supply and Services on behalf of the OCG to seventeen (17) qualified contractors on June 1, 1987.

**PHASE II: Situational Analysis**

The purpose of this phase is to finalize problem definitions, identify options and recommend solutions. This will involve analysis and criticism of earlier studies, completion of studies in areas not previously covered, and recommendation of solutions. Solutions must include consideration of DIAND's capacity to implement, required changes to legislation, devolution of service responsibilities to Indian bands, required DIAND organizational changes, systems development or enhancement, and privatization. Risks and downstream cost implications must also be identified. Contracts for this phase should be let by mid-November, 1987, to be completed by various dates between May and September of 1988.

**PHASE III: Implementation Plans**

In this phase, review teams will develop and document detailed implementation plans to be recommended to DIAND by the OCG to implement the recommended solutions. These plans will include detailed process descriptions, critical paths, check points, resource requirements, timeframes, DIAND roles and responsibilities, and required project management and control infrastructure. Target for completion of this phase is the fall of 1988.

Once the review teams have completed Phase III, the OCG will review and analyze their reports, and prepare one or more detailed final reports to the President of Treasury Board for transmission to the Minister of Indian Affairs and Northern Development. The entire review is scheduled to be completed by the end of the calendar year of 1988.

Throughout the review process, the OCG will maintain ongoing discussions with the Deputy Minister of DIAND,

*[Traduction]*

MAINC apporte au Ministère de la Justice et aux Indiens est pertinente. Elle devra aussi examiner les conflits possibles et les responsabilités éventuelles.

L'examen de chaque domaine s'effectuera en trois étapes:

**ÉTAPE I: Portée de l'examen**

Au cours de cette étape seront déterminées les principales questions à aborder ainsi que les méthodes de travail. L'équipe devra notamment examiner toutes les études antérieures pertinentes du secteur TRF et consulter le personnel s'occupant des questions liées au TRF en vue d'établir un plan de travail détaillé présentant les coûts de la mise en oeuvre des étapes II et III. Cette étape devrait se terminer au début d'octobre 1987. A cet égard, le Ministère des Approvisionnements et Services a envoyé au nom du BCG, le 1<sup>er</sup> juin 1987, une Demande de proposition à dix-sept (17) experts-conseils remplissant les conditions voulues.

**ÉTAPE II: Analyse de la situation**

L'analyse de la situation vise à cerner les problèmes de façon définitive, à établir des options et à recommander des solutions. Pour ce faire, l'équipe évaluera en détail les études antérieures, entreprendra des études sur les domaines qui n'ont pas été examinés et recommandera des solutions. Les solutions proposées doivent tenir compte des éléments suivants: capacité du Ministère de mettre en oeuvre ces solutions; modifications à apporter aux lois, le cas échéant; transfert aux bandes indiennes de certains services, s'il y a lieu; réorganisation interne; élaboration ou amélioration des systèmes, selon le cas; et privatisation. Les risques et les coûts futurs liés aux solutions proposées doivent également être déterminés. Pour cette étape, les marchés devraient être adjugés d'ici la mi-novembre 1987, leurs dates d'expiration variant de mai à septembre 1988.

**ÉTAPE III: Plans de mise en oeuvre**

Au cours de cette étape, l'équipe chargée de l'examen élaborera et étayera au moyen de documents les plans détaillés que le BCG conseillera au MAINC pour la mise en oeuvre des solutions recommandées. Ces plans comprendront une description détaillée des méthodes adoptées, les chemins critiques, les points à vérifier, les besoins en ressources, les échéanciers, les rôles et les responsabilités du MAINC et le cadre de gestion et de contrôle des projets à utiliser. Cette étape devrait prendre fin à l'automne de 1988.

Une fois terminée l'étape III, le BCG examinera et analysera les rapports de chacune des équipes et rédigera un ou plusieurs rapports définitifs détaillés à l'intention du président du Conseil du Trésor qui, lu les transmettra au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. On prévoit terminer le tout d'ici la fin de l'année civile 1988.

Tout au long du processus d'examen, le BCG entretiendra des rapports suivis avec le sous-ministre du



*[Text]*

to allow him, as noted in his earlier testimony before this Committee, to direct DIAND actions in areas in which implementable reforms have been identified.

As I noted earlier, as of June 1, 1987, Letters of Qualification had been received and Requests For Proposals had been delivered to 17 of an initial 44 firms invited to participate. Discussions have commenced with interested bidders and reference materials have been collected and made available for their review. Detailed costed work plans should be received and evaluated by October of 1987.

In my April 19th letter to the Committee I indicated that a preliminary work plan will be available by the end of June, 1987. I trust that this statement provides the level of detail required by the Committee. As I also indicated, a comprehensive work plan will be presented by October 31, 1987.

I note from the Chair's question to the Comptroller General on May 28, 1987, that the Committee expressed concern that slippage may have occurred with respect to the LRT review. I would like to reassure the Committee that, as I trust my comments have indicated, the timetable which has been proposed is one which is appropriate to a task of this complexity. This timetable is the first which has been proposed since I took up responsibility for this review. I do not believe that a review of this magnitude and complexity can be completed, with quality, in a shorter timeframe.

**The Chairman:** May I ask Mr. Duclos or the other witnesses if they wish to make any remarks before I open the questioning.

**Mr. Gérard Duclos (Deputy Comptroller General, Office of the Comptroller General of Canada):** I have no further comment, Madam Chair.

**The Chairman:** Mr. Dye.

**Mr. Kenneth Dye (Auditor General of Canada):** Perhaps I could introduce my colleagues at the table with me. I have Elwyn Dixon, Assistant Auditor General of Canada, who has among his many responsibilities the Department of Indian Affairs and Northern Development; and Bernard Barry, the principal responsible for this part of our audit regime.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Bruce Rawson (Deputy Minister, Department of Indian Affairs and Northern Development):** I have no opening remarks, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you. The first questioner is Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Just before I begin my questions relating to our recommendations and your responses, Mr. Rawson, I wonder if you might tell me how many people you have

*[Translation]*

MAINC afin de lui permettre, comme il l'a mentionné pendant le témoignage précédant devant ce Comité, de concentrer les efforts du MAINC dans les domaines où il a été reconnu que des changements pouvaient être apportés.

Comme je l'ai mentionné précédemment, en date du 1<sup>er</sup> juin 1987, des Demandes de propositions ont été envoyées à 17 des 44 premières firmes invitées à participer qui ont fait parvenir des lettres de qualification. Les discussions avec les soumissionnaires intéressés ont été entamées et des documents de référence leur ont été envoyés pour qu'ils puissent en prendre connaissance. Les plans de travail détaillés indiquant les coûts des travaux devraient être évalués d'ici octobre 1987.

Dans la lettre que j'ai adressée au Comité le 19 avril, j'avais indiqué qu'un plan de travail préliminaire serait présenté d'ici à la fin de juin 1987. J'espère que ces précisions sauront satisfaire le Comité. Comme je l'ai fait remarqué, un plan de travail détaillé sera présenté au plus tard le 31 octobre 1987.

Je remarque, d'après la question que madame la présidente a posée au contrôleur général le 28 mai 1987, que le Comité craint que l'examen du secteur TRF ne se déroule pas comme prévu. Je puis vous assurer, comme en témoignent mes commentaires, que le calendrier proposé est tout à fait approprié compte tenu de la complexité de cet examen. Il s'agit du premier calendrier à être proposé depuis que j'ai accepté la responsabilité de cet examen. Je ne crois pas qu'un examen d'une telle envergure et d'une telle complexité puisse s'effectuer dans de meilleurs délais sans que la qualité en souffre.

**La présidente:** Puis-je demander à M. Duclos ou aux autres témoins s'ils désirent faire des commentaires avant que les membres commencent à poser des questions?

**M. Gérard Duclos (sous-contrôleur général, Bureau du contrôleur général du Canada):** Je n'ai pas d'autres commentaires, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Dye.

**M. Kenneth Dye (vérificateur général du Canada):** Je pourrais peut-être vous présenter les collègues qui m'accompagnent. Elwyn Dixon, vérificateur général adjoint, dont le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est l'une des nombreuses responsabilités; et Bernard Barry, le principal responsable de cette partie de nos opérations de vérification.

**La présidente:** Merci.

**M. Bruce Rawson (sous-ministre, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien):** Je n'ai pas de remarques liminaires, madame la présidente.

**La présidente:** Merci. Le premier à poser des questions sera M. Redway.

**M. Redway:** Avant de poser mes questions au sujet de nos recommandations et de vos réponses, monsieur Rawson, d'une je me demandais si vous pouviez me dire

*[Texte]*

here from the department. It is slightly intimidating for us, and we are an easily intimidated group, you know.

• 1015

**Mr. Rawson:** I do? I have 10, 11, or something like that, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Do you have any idea what their hourly rates would be, Mr. Rawson?

**Mr. Rawson:** No, I have not calculated those.

**Mr. Redway:** It is a pretty expensive meeting, anyway. Do you think you need them all?

**Mr. Rawson:** We make as much of an effort as we possibly can to be able to answer every question the committee might come up with on the spot. It is a matter of pride to try to be able to answer the committee as fully as possible on the spot.

**Mr. Redway:** I can understand that, but I thought it would be the pride of the deputy minister to be able to answer all the questions himself on the spot, without assistance.

**Mr. Rawson:** I might make the point that this is a huge and complex department. It has 200 years or more of history. It has a lot of work still to be done. I certainly would not test myself against being able to answer every question a committee of this type could come up with.

**Mr. Redway:** I hope one of the things you will do the next time you come to see us, Mr. Rawson—and hopefully you will come to see us again, and we will not have the turn-over of senior officials we have in some departments—is you will re-examine those needs and requirements for the numbers you may have to bring here, because I really wonder if it may not be a very costly hearing that we are having this morning, needlessly.

The first thing I would like to get into with you, Mr. Rawson, is the recommendation of our committee in the fourth report, a recommendation at paragraph 8, which said that the committee recommends that the department meet the standards of care of a professional trustee in its administration of Indian lands, estates, and moneys. I must say that recommendation was based on the fact, which I am sure you are aware of, of the Guerin case and that, as we understand it, there are some 100 lawsuits pending against the department and the government as a result of the question of management of assets, revenue, and lands under your jurisdiction. About 25 of those lawsuits represent claims against the government of \$1.77 billion, which would certainly throw Mr. Wilson's deficit calculations out of whack if they were ever realized. You have rejected that recommendation of the committee, that your administration should be conducted in accordance with the standard of care of a professional trustee. I would like to know why.

**Mr. Rawson:** Mr. Redway, in January both you and Mr. Hovdebo raised questions about the standard of care. At that time I tried to choose my words very carefully to

*[Traduction]*

combien de personnes du ministère vous accompagnent ici. C'est un peu intimidant pour nous, vous savez, notre groupe se laisse facilement intimider.

**M. Rawson:** Environ 10 ou 11, monsieur Redway.

**M. Redway:** Avez-vous une idée de ce que représente leur taux horaire, monsieur Rawson?

**M. Rawson:** Non, je n'en ai pas fait le calcul.

**M. Redway:** C'est une réunion qui coûte assez cher, de toute façon. Croyez-vous avoir besoin de tout ce monde?

**M. Rawson:** Nous essayons le plus possible d'être en mesure de répondre immédiatement à toutes les questions que le Comité pourrait nous poser. C'est une question de fierté d'être capable de donner immédiatement au Comité la réponse la plus complète possible.

**M. Redway:** Je comprends, mais j'aurais cru que le sous-ministre aurait été fier de pouvoir répondre immédiatement lui-même à toutes les questions du Comité, sans se faire aider.

**M. Rawson:** Permettez-moi de souligner qu'il s'agit d'un ministère immense et complexe. Son histoire remonte à 200 ans ou plus. Il y a encore beaucoup de travail à faire. Je ne voudrais certainement pas me mettre au défi de répondre moi-même à toutes les questions qu'un comité du genre pourrait poser.

**M. Redway:** La prochaine fois que vous viendrez nous voir, monsieur Rawson—et j'espère que vous reviendrez nous voir et que nous n'aurons pas le même roulement de hauts fonctionnaires que nous avons dans certains ministères—j'espère que vous réexaminerez s'il vous est nécessaire qu'autant de gens vous accompagnent, parce que je me demande réellement si l'audience de ce matin ne sera pas inutilement très coûteuse.

La première chose dont j'aimerais parler avec vous, monsieur Rawson, est la recommandation de notre Comité au paragraphe 8 du quatrième rapport, disant que le ministère devrait s'acquitter de ses obligations en ce qui touche la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens comme le ferait un fiduciaire professionnel. Je dois dire que la recommandation était fondée sur l'affaire Guerin, dont vous êtes certainement au courant, et qu'il y a environ 100 poursuites judiciaires contre le ministère et le gouvernement en ce qui a trait à la question de la gestion des actifs, des revenus et des terres relevant de votre compétence. Pour 25 de ces poursuites le total des réclamations s'élève à 1.77 milliard de dollars, ce qui donnerait certainement un coup dur au déficit de M. Wilson si le gouvernement devait payer cette somme. Vous avez rejeté cette recommandation du Comité voulant que le ministère devrait s'acquitter de ses obligations comme le ferait un fiduciaire professionnel. J'aimerais savoir pourquoi.

**M. Rawson:** Monsieur Redway, en janvier, vous et M. Hovdebo avez soulevé certaines questions au sujet de la façon dont le ministère doit s'acquitter de ses obligations.

## [Text]

avoid any misconception that we see ourselves operating as a professional trustee in the jurisprudential sense of that word. I believe I indicated we were trying to achieve 100% accuracy in our professional management, as the way in which we would prefer to see it, with the exception, obviously, where we act as a trustee in matters of the management of someone else's money.

In my letter of April 30 in answer to committee recommendation 8, I indicated again that the department is committed to meeting the highest professional standards in the administration of lands, estates, and moneys. Further, I really do not consider the department to be in a true trust relationship on all matters in lands, revenues, and trusts.

• 1020

I indicated that I see it as the more general fiduciary role. The exact nature of that role will probably vary from situation to situation. As a general rule, we will try to discharge our obligations in a responsible and competent manner, as our policy directives indicate, but without putting undue strictures on ourselves or the bands that would be characteristic of a full-blown trust relationship.

In the area of lands, Mr. Redway, we would see the guiding principles as such things as involving the band to the greatest extent possible in the decisions, informing the band of any discussions with third parties concerning proposed developments, encouraging the band to seek independent advice, providing the band with the results of departmental analysis for their consideration. We would ensure the documentation contained specific conditions that were discussed and agreed to with bands, ensuring proposals are fully discussed with band members and voted on.

It is that kind of management process that we would go into, which is what we would call the highest professional responsible management we can do. We are concerned that the complex world of the jurisprudence of trusts brings with it some things that are not applicable or difficult to manage.

**Mr. Redway:** You have commented on the question of lands, and of course perhaps that is the one where there may be some differences of opinion, but what about the aspect of estates and money? Surely we are talking about a strictly professional trust standard of care in those cases.

**Mr. Rawson:** Again, on the matter of estates we would be following most stringent rules. Yet on advice from Justice, we believe we should not be prepared to characterize the role as one of a trustee in the normally understood way the trustee role is defined in law. Our

## [Translation]

J'avais alors essayé de choisir mes mots avec beaucoup de soin afin d'éviter que l'on croie à tort que nous nous considérons comme un fiduciaire professionnel au sens jurisprudentiel du mot. Je crois avoir dit que nous essayons plutôt d'assurer l'entière fiabilité de notre gestion professionnelle, à l'exception bien sûr des cas où nous agissons comme fiduciaires pour gérer les deniers d'une autre personne.

Dans ma lettre du 30 avril en réponse à la recommandation 8 du Comité, j'ai souligné encore une fois que le ministère s'est engagé à respecter les normes professionnelles les plus élevées dans l'administration des terres, des successions et des deniers des Indiens. En outre, je n'estime réellement pas que le ministère ait un vrai rapport de fiduciaire en ce qui concerne toutes les questions de terres, de revenus et de fonds en fidécommiss.

J'ai dit que je voyais le rôle du ministère comme étant plutôt celui d'un administrateur général. La nature exacte de ce rôle variera sans doute selon la situation. En général, nous allons essayer de nous acquitter de nos obligations de façon responsable et compétente, comme l'indique notre politique, mais sans nous imposer à nous-mêmes ou aux bandes des restrictions inutiles comme ce serait le cas si nous avions réellement un rôle de fiduciaire.

Dans le domaine des terres, monsieur Redway, nos principes directeurs seraient de faire participer le plus possible les bandes aux décisions, d'informer les bandes de tout entretien avec une tierce partie au sujet des développements proposés, d'encourager les bandes à demander des conseils indépendants, de fournir aux bandes les résultats de l'analyse du ministère afin qu'elles les étudient. Nous veillerions à ce que la documentation contienne les conditions précises sur lesquelles nous nous sommes mis d'accord avec les bandes, et nous veillerions à ce que les propositions fassent l'objet d'une discussion détaillée et d'un vote avec les membres des bandes.

Voilà le genre de processus de gestion que nous aimerions adopter, ce qui constitue à notre avis une administration selon les normes professionnelles les plus élevées. Nous craignons que le monde complexe de la jurisprudence des fidécommiss amène certains éléments qu'il n'y a pas lieu d'appliquer ou qui sont difficiles à administrer.

**M. Redway:** Vous avez parlé de la question des terres, et il s'agit peut-être de la question où il risque d'y avoir des divergences d'opinion. Mais que dire des successions et des deniers? Nous parlons certainement strictement d'une norme de prudence professionnelle à laquelle on doit s'attendre d'un fiduciaire dans ces cas.

**M. Rawson:** Encore une fois, pour ce qui est des successions, nous respecterions les règles les plus strictes. Toutefois, sur les conseils du ministère de la Justice, nous ne croyons pas que le ministère devrait assumer la responsabilité d'un fiduciaire au sens juridique du terme.



*[Texte]*

responsibilities are defined by the Indian Act, and we would proceed to manage as per the Indian Act.

In terms of moneys of minors, again also the high standard of care expected—and this is why we are seeking amendments to legislation to better define the responsibilities of the Minister and the band—again we are advised that the legal responsibility of a trustee is not something that is expected.

**Mr. Redway:** Can you tell me what the difference is between your phrase “the highest professional standard” as far as looking after the money of minors is concerned and that of a professional trustee? Is there some area of additional sloppiness you believe you should give yourselves in there?

**Mr. Rawson:** There is an area in law of case law that is not something I understand well, which Justice advised is not the standard by which we should be proceeding. We should not admit to the standard of a trustee because of the complexity of hundreds of years of trust law; rather, we should be working toward the highest degree of administrative and professional standards. That is something we can understand and we can strive for. It is not really a question of attempting to acquire freedom to be sloppy.

• 1025

**Mr. Redway:** When you say that is something you can understand and you can strive for, it means you have some understandable criteria with which to apply, and I would like to know specifically what they are and how they differ from that of a professional trustee.

**Mr. Rawson:** As the Auditor General has recognized, having proper policies and procedures in place is important, but it is not enough to ensure fulfilment of a fiduciary responsibility and accordingly, the department is taking steps to ensure greater professionalism, greater accountability and this has been a gradual process over many years.

If you look back 100 years in terms of the management of assets and estates—it is not something I would want to return to—and if you look at the standard of care today, it is immensely improved over five or ten years ago, so it is not a sudden response to the Guerin case. It is a process of building and strengthening and ensuring that your management gets ever better.

**Mr. Redway:** Can you not tell me what the difference is between whatever you are doing, whatever you are trying to do and a professional trustee?

*[Traduction]*

Nos responsabilités sont définies dans la Loi sur les Indiens, et nous nous acquitterons de nos obligations conformément à la Loi sur les Indiens.

Pour ce qui est des deniers des mineurs, encore une fois l'on s'attend aux normes professionnelles les plus élevées—et c'est pourquoi nous demandons des modifications à la loi afin de mieux définir les responsabilités du ministre et de la bande—encore une fois on nous avise que la responsabilité légale d'un fiduciaire n'est pas une chose à laquelle on devrait s'attendre.

**M. Redway:** Pouvez-vous me dire quelle est la différence entre votre expression «les normes professionnelles les plus élevées» et le rôle d'un fiduciaire professionnel pour ce qui est de s'occuper des deniers des mineurs? Croyez-vous que vous devriez vous donner une certaine marge de négligence?

**M. Rawson:** Il y a certains aspects de la jurisprudence que je ne comprends pas très bien, et le ministère de la Justice nous a dit que ce n'était pas la norme que nous devons respecter. Nous ne devrions pas accepter de respecter la norme d'un fiduciaire en raison de la complexité de la loi régissant les fiducies, qui existe depuis des centaines d'années; il faudrait plutôt essayer d'atteindre les normes professionnelles et administratives les plus élevées. Il s'agit de quelque chose que nous pouvons comprendre et essayer d'atteindre. Ce n'est pas réellement une question d'essayer d'obtenir la liberté d'être négligent.

**M. Redway:** Lorsque vous dites qu'il s'agit de quelque chose que vous pouvez comprendre et que vous pouvez essayer d'atteindre, cela veut dire que vous avez des critères compréhensibles que vous pouvez appliquer, et j'aimerais savoir exactement en quoi consistent ces critères et de quelle façon ils diffèrent de ceux d'un fiduciaire professionnel.

**M. Rawson:** Comme l'a admis le Vérificateur général, il est important d'avoir des politiques et procédures en place, mais cela ne suffit pas à veiller à s'acquitter de ses responsabilités de fiduciaire et c'est pourquoi le ministère prend des mesures pour garantir un plus grand professionnalisme, une plus grande imputabilité, il s'agit d'un processus graduel que nous avons entrepris depuis bon nombre d'années.

Si vous revenez 100 ans en arrière pour ce qui est de la gestion des biens et des successions—je n'aimerais pas revenir à cette époque—et si vous prenez les normes qui existent aujourd'hui, elles se sont énormément améliorées au cours des cinq ou dix dernières années. Ce n'est donc pas une réaction soudaine à l'affaire Guerin. Il s'agit d'un processus pour mettre en place et renforcer notre gestion et veiller à ce qu'elle s'améliore toujours.

**M. Redway:** Ne pouvez-vous pas me dire quelle est la différence entre ce que vous faites, ce que vous essayez de faire et ce que fait un fiduciaire professionnel?



[Text]

**Mr. Rawson:** Just that there is a huge body of jurisprudence out there that reminds me of clouds of legal precedents that go into case law after case law, and what I would rather work from is something that can be operationalized, understood, can be found in manuals, can be tested against and not have each of our staff members being trained to understand the cloud of legal precedents.

**Mr. Redway:** Do you not think the administrative staff of a professional trustee—a trust company, for instance—has those guidelines?

**Mr. Rawson:** If it is a reasonable thing for responsibilities to be undertaken outside the department, the Office of the Comptroller General has that within their study guidelines to explore.

**Mr. Redway:** The department does not really have an opinion, then, or it has come to the opinion that it should not be looking after these accounts as a professional trustee would. You are telling me you, the Minister and the government really believe that the way you should be looking after, say, the accounts of minors, the money of infants that you have in your jurisdiction, that the standard of care which you should apply is one that is more careless than a professional trustee would apply. Is this what you are saying? Do you really believe this?

**Mr. Rawson:** We have accepted the view of the law officers of the Crown that our standard of care is that of a fiduciary and not of a trustee and from a legal point of view, I think we have to accept it.

**Mr. Redway:** Are you then telling me the advice of the law officers of the Crown is that you are to be more careless in the administration of your estate than that of a professional trustee?

**Mr. Rawson:** I do not think anybody in this room would say I said that.

**Mr. Redway:** I do not know how I can draw any other conclusion, because you are saying for some reason or other, the advice is that you shy away from looking after things in the best possible fashion.

**Mr. Rawson:** It is not simply a matter. . . it is not, as you use the words, carelessness; degrees—

**Mr. Redway:** That is what it amounts to.

**Mr. Rawson:** —of carelessness. It is degrees of flexibility; it is degrees of capacity to act; it is those kind of things. What we wish to do is to develop and implement 100% accuracy as an administrative process, as a fiduciary—

**Mr. Redway:** Surely that is the standard of a professional trustee, though.

[Translation]

**M. Rawson:** C'est que la jurisprudence dans ce domaine est si compliquée que je préfère certainement travailler à partir de quelque chose que l'on peut comprendre, que l'on peut trouver dans des manuels, dont on peut faire l'essai et pour lequel il n'est pas nécessaire de donner une formation à chacun de nos employés afin qu'ils comprennent tous ces cas de jurisprudence.

**M. Redway:** Ne croyez-vous pas que le personnel administratif d'un fiduciaire professionnel—une compagnie de fiducie, par exemple—connait ces lignes directrices?

**M. Rawson:** S'il est raisonnable que ces responsabilités soient confiées à l'extérieur du ministère, c'est au bureau du Contrôleur général d'en étudier la possibilité.

**M. Redway:** Par conséquent, le ministère n'a pas réellement d'opinion ou n'a pas conclu qu'il ne devrait pas s'occuper de ces comptes comme le ferait un fiduciaire professionnel. Vous me dites que vous, le ministre et le gouvernement estimez réellement que la façon dont vous devriez vous occuper des comptes des mineurs, la norme que vous devriez appliquer, permettrait une plus grande négligence que dans le cas d'un fiduciaire professionnel. Est-ce bien ce que vous voulez dire? Croyez-vous réellement cela?

**M. Rawson:** Nous avons accepté le point de vue des juristes de la Couronne, c'est-à-dire que nos normes professionnelles sont celles d'un administrateur et non celles d'un fiduciaire, et du point de vue légal, je crois que nous devons l'accepter.

**M. Redway:** Voulez-vous dire alors que les juristes de la Couronne sont d'avis que vous devez être plus négligents dans l'administration de vos successions que ne le serait un fiduciaire professionnel?

**M. Rawson:** Je ne pense pas que quiconque dans cette salle dirait que c'est ce que j'ai dit.

**M. Redway:** Je ne sais pas comment je pourrais en venir à une autre conclusion, car vous dites que pour une raison ou pour une autre, on vous a conseillé de ne pas vous acquitter de ces responsabilités de la meilleure façon possible.

**M. Rawson:** Ce n'est pas simplement une question. . . il ne s'agit pas, comme vous l'avez dit, de négligence; de degrés. . .

**M. Redway:** C'est ce que cela veut dire en fin de compte.

**M. Rawson:** . . . de négligence. Il s'agit de degrés de souplesse; de divers degrés de capacité d'agir, de ce genre de choses. Nous voulons mettre au point un processus administratif entièrement fiable, à titre d'administrateur. . .

**M. Redway:** Il s'agit certainement de la norme de prudence à laquelle on s'attend d'un fiduciaire professionnel, cependant.

[Texte]

**Mr. Rawson:** Well, in which case we really do not have a problem—except an opinion from Justice; that is all.

• 1030

I am prepared to have our department work like hell to get accurate, professionally competent people who take pride in their work and to turn around the kind of practice that has been involved in this area over hundreds of years so that I can respond to any of your questions by saying that we did it accurately. If that is the same as a trustee, then perhaps we are saying the same thing. However, I am not saying that I have the authority to tell you we will act as a trustee because the law officers of the Crown tell me I am not acting as a trustee.

**Mr. Redway:** That may be the advice you are getting on your current position as far as the act is concerned, but do you not personally believe, as the deputy minister, does the Minister not believe and does the government not believe that you should be applying the highest professional standard of care when looking after infants' money, at least the standard of a professional trustee? If you do believe that, surely that is one of the amendments you will be asking for.

**Mr. Rawson:** Well, there is no doubt that we take our marching orders from the legislation.

**Mr. Redway:** However, as far as recommendations for changes are concerned, which I understand is part of what we are talking about this morning and have in the past and probably will be in the future, would you not in your own good judgment ask that the standard be clearly that of a professional trustee in looking after all these assets?

**Mr. Rawson:** I do not know what advice I would give the Minister on that. If I were to be asked for advice on this when the Department of Justice says that I am not a trustee but a fiduciary, administratively I would say that we should get this thing as timely and accurate as we possibly can. You think that is the standard of a professional trustee, and perhaps it is.

**Mr. Redway:** You have indicated that you think it would be counterproductive and paternalistic to apply very high standards of care in looking after lands, assets and revenue. Why do you say that?

**Mr. Rawson:** Did I say counterproductive and paternalistic?

**Mr. Redway:** You signed the letter.

**Mr. Rawson:** Is that a quote from the letter?

**Mr. Redway:** I believe it is.

**Mr. Rawson:** I just want to be careful about what has actually been said by whom and when.

**Mr. Redway:** On page 2 of your letter of April 30, paragraph 2, you state:

[Traduction]

**Mr. Rawson:** Eh bien, dans ce cas il n'y a réellement pas de problème—sauf une opinion du ministère de la Justice; c'est tout.

Je suis prêt à ce que notre ministre fasse tous les efforts possibles et imaginables pour recruter du personnel qualifié, professionnellement compétent et tirant fierté de son travail pour mettre fin à des pratiques laxistes enracinées depuis plus de 100 ans et pouvoir vous répondre que nos actes ont été régis par le plus grand professionnalisme. Si c'est ainsi que doit se comporter un fiduciaire, il est alors possible que nous disions la même chose. Cependant, il m'est impossible de vous dire que nous agissons comme un fiduciaire car selon les légistes de la Couronne je ne suis pas fiduciaire.

**Mr. Redway:** Il est possible que la loi leur dicte cette interprétation mais personnellement, en tant que sous-ministre, ne croyez-vous pas, le ministre et le gouvernement ne croient-ils pas que vous devriez faire preuve du plus grand professionnalisme lorsqu'il s'agit de gérer des fonds destinés à des enfants, ou pour le moins acquitter vos obligations comme le ferait un fiduciaire professionnel? Si vous le croyez, il me semble évident que c'est un des amendements à la loi que vous devez réclamer.

**Mr. Rawson:** Il est évident que c'est la loi qui dicte nos actions.

**Mr. Redway:** Cependant, en ce qui concerne ces recommandations de modification, et sauf erreur de ma part, c'est en partie la raison de notre réunion d'aujourd'hui, la raison de nos réunions passées et probablement celle de nos réunions futures, n'estimez-vous pas personnellement indispensable de demander que votre ministère puisse s'acquitter de ces obligations comme un fiduciaire professionnel?

**Mr. Rawson:** Je ne sais quel conseil je donnerais à mon ministre à ce sujet. Si on me demandait mon avis alors que selon le ministère de la Justice mon rôle est celui d'un administrateur et non pas d'un fiduciaire, je dirais qu'administrativement il est nécessaire de régler au mieux et au plus vite cette question. Vous parlez de normes de fiduciaire professionnel et vous avez peut-être raison.

**Mr. Redway:** Vous dites que faire preuve du plus grand professionnalisme dans la gestion des terres, des successions et des deniers serait contreproductif et paternaliste. Pourquoi dites-vous cela?

**Mr. Rawson:** Est-ce que j'ai dit contreproductif et paternaliste?

**Mr. Redway:** C'est vous qui avez signé cette lettre.

**Mr. Rawson:** Est-ce que c'est une citation?

**Mr. Redway:** Je le crois.

**Mr. Rawson:** Je tiens à m'assurer de ce qui a été véritablement dit, par qui et quand.

**Mr. Redway:** Vous dites au deuxième paragraphe de la page 2 de votre lettre du 30 avril:

## [Text]

To act as a trustee in all our actions would require the department to return to a very paternalistic role, one in which extreme caution borne of the trustee's obligations would smother efforts of Indian bands to exercise control over their own affairs.

**Mr. Rawson:** We have a change in the way in which Indian bands, chiefs and councils are entering into the commercial world of the 1980s in that they are entering effectively.

• 1035

Many of them have excellent band corporations, many of them have first-rate plans and investments. Some are in the marketplace with trust companies, some are in the marketplace with motels, with manufacturing companies, with land lease arrangements for development. This is quite a lot different from the bands of the 1960s. They did not even vote in national or provincial elections.

The act that we operate under is a 1951 act, and I have said that it has some 1930s thinking in it. It is exceedingly paternalistic. It expects us to, or it would seem that it expects us to, guard and protect Indian people.

Indian people are doing extremely well in guarding and protecting themselves and their interests, and it is not an attitude that we should have; nor is it a theme for the 1980s, in terms of paternalism.

If a band were working on a leasing of the land and surrendered land to be leased out to third parties on its behalf, a non-Indian corporation might be interested in leasing the land at a market rent. The band would request the department to lease the land to a wholly owned and controlled band corporation for less than market rent.

The department might say, it is a good idea to do that, on the grounds that the corporation is totally band-owned and the band will share in the profits. There are also indirect socio-economic benefits to the band through employment and training. The lease promotes the policy objectives in the area of self-government and the socio-economic development of Indian communities.

We do not know, frankly, if we would have the flexibility to do that if we were a fully fledged trustee.

You could also have a situation where you have an off-reserve investment. Let us say a band buys an operating general insurance company, which they have. Subsequently, they need additional funds to increase the capital base of the company to permit, let us say, underwriting of additional policies, or, in short, to expand their operations. Could or would a trustee entertain such an investment in a private corporation?

## [Translation]

Si toutes nos actions devaient être orientées en ce sens, elles pourraient être très restrictives et nous forceraient à jouer, une fois de plus, un rôle très paternaliste dans lequel la prudence extrême inhérente aux obligations du fiduciaire neutraliserait les efforts déployés par les bandes indiennes en vue de prendre leurs propres affaires en main.

**M. Rawson:** La participation des bandes indiennes, des chefs et des conseils au monde commercial des années 80 est différente dans la mesure où elle est maintenant directe.

Nombre d'entre elles ont constitué d'excellentes sociétés, nombre d'entre elles se sont lancées dans des plans d'action et dans des investissements de première qualité. Certaines sont sur le marché avec des compagnies fiduciaires, d'autres avec des motels, avec des usines, avec des baux de développement foncier. La situation est très différente de celle des années 60. À cette époque ils n'avaient même pas le droit de vote pour les élections nationales ou provinciales.

La loi qui nous régit date de 1951 et sur la base de principe qui pour certains remonte aux années 30. Elle est excessivement paternaliste. Elle attend de nous, ou elle semble attendre de nous que nous jouions un rôle de tuteur auprès des Indiens.

Les Indiens sont tout à fait capables de se protéger et de protéger leurs intérêts et cette attitude n'est plus de saison, pas plus que le paternalisme ne l'est aujourd'hui.

Si une bande veut céder une terre à bail à des tiers, louer cette terre au prix du marché, elle peut intéresser une société non indienne. La bande demande au ministère de louer cette terre à une société entièrement contrôlée par elle pour un prix inférieur à celui du marché.

Le ministère peut trouver que c'est une bonne idée à condition que cette société soit entièrement contrôlée par la bande et qu'elle en partage les bénéfices. Il y a également pour elle des avantages socio-économiques indirects sur le plan de l'emploi et de la formation. Cette initiative est conforme aux objectifs d'autonomie politique et de développement socio-économique des communautés indiennes.

Pour être franc, je crains qu'un fiduciaire professionnel ne puisse tenir compte de ce genre de considérations.

Prenons l'exemple d'un investissement hors réserve. Disons qu'une bande achète une compagnie d'assurance générale. Elle décide d'augmenter son portefeuille et il lui faut trouver des capitaux supplémentaires. Un fiduciaire peut-il ou devrait-il autoriser un tel investissement dans une société privée?



[Texte]

It is that kind of marketplace complexity that we are now facing when working with Indian bands, and it is horrendously different from the 1951 act.

**Mr. Redway:** You are distinguishing quite clearly the situation where there are lands or capital that the bands are investing or dealing with on their own, or involved with, from those things that you are administering strictly on your own, such as the band funds that are in your control, the estate funds, the funds of minors and what have you.

There is quite a clear distinction there, but you are using the argument that this is a paternalistic concern and would be a paternalistic control. You are applying it to all situations and not distinguishing between the various roles the department plays.

• 1040

**Mr. Rawson:** For the purpose of what I was saying, I do not think I was.

**Mr. Redway:** You are prepared to make that distinction between the different roles.

**Mr. Rawson:** Yes.

**Mr. Redway:** In some cases you might not play a strictly professional trustee role, but in others you might.

**Mr. Rawson:** If I can put it in my terms, which are 100% accuracy and professional management, they might well differ. I agree.

**Mr. Redway:** We still have not been able to find where the different standard comes in.

**Mr. Rawson:** I feel as if I am in legal handcuffs from the Department of Justice in terms of the confusion of the law of the trustee. I have more responsibility, more control of, and more influence on how well we do as administrators and how accurate we are. If you are probing me for determination, concern and willingness to improve, you have not found the bottom of the well yet.

**Mr. Redway:** We will have to continue our probing a little later because I am being prodded by the chairman to be quiet for a minute or two.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Redway. Mr. Rawson, we do not want to get hung up on the words "professional trustee" if it is causing a problem. I understand there are some requirements for a professional trustee in the law, which were originally designed to protect the beneficiary but may now be antiquated and rigid; hence the Department of Justice preference for using the term "fiduciary".

I would like to confirm what you said to Mr. Redway regardless of the wording. I take it you are committed to move urgently on improving the quality of handling of what we might call these trust assets. When you appeared before us before I believe you said that even though you were waiting for the Comptroller General's study for final

[Traduction]

C'est le genre de question complexe qui se pose à nous lorsque nous travaillons avec les bandes indiennes et la différence par rapport à 1951 est énorme.

**M. Redway:** Vous établissez une distinction très claire entre les terres ou les investissements gérés directement par les bandes et les deniers, les fonds de succession, les fonds des mineurs, que sais-je, que vous avez la responsabilité d'administrer vous-mêmes.

Vous faites clairement la distinction mais vous nous dites que cela procède du paternalisme. Vous l'appliquez à toutes les situations et vous ne faites pas la distinction entre les divers rôles que joue le ministère.

**M. Rawson:** Je ne pense pas avoir dit cela.

**M. Redway:** Vous êtes prêt à faire cette distinction entre ces différents rôles.

**M. Rawson:** Oui.

**M. Redway:** Il est possible que dans certains cas vous ne jouiez pas un rôle de fiduciaire professionnel au sens strict du terme alors que dans d'autres oui.

**M. Rawson:** En termes de gestion, de professionnalisme à 100 p. 100, il est possible, j'en conviens avec vous, qu'il y ait une différence.

**M. Redway:** Nous ne savons toujours pas quand cette norme différente s'applique.

**M. Rawson:** Je me sens juridiquement lié par le ministère de la Justice dont l'interprétation de fiduciaire n'est pas claire. J'ai plus de responsabilités, j'exerce un plus grand contrôle et une plus grande influence sur notre prestation d'administrateurs. Si vous voulez mesurer notre détermination et notre volonté d'amélioration vous n'êtes pas encore au bout de vos peines.

**M. Redway:** Il faudra que nous revenions plus tard à cette question, car cela fait déjà une minute ou deux qu'on me fait des signes désespérés.

**La présidente:** Merci, monsieur Redway. Monsieur Rawson, nous ne tenons pas absolument aux termes «fiduciaire professionnel» surtout si cela cause un problème. Je crois que la loi impose certaines obligations à un fiduciaire professionnel, obligations qui à l'origine avaient pour but de protéger le bénéficiaire mais qui maintenant sont peut-être dépassées et trop rigides; d'où la préférence du ministère de la Justice pour le terme «fidéicommissaire».

J'aimerais confirmer ce que vous venez de dire à M. Redway quel que soit le terme utilisé. Si j'ai bien compris, vous vous êtes fixés comme priorité d'améliorer au plus vite la qualité de la gestion de ces biens en fiducie. Lors de votre dernière comparution, je crois vous avoir entendu dire que même si vous attendiez l'étude du contrôleur



[Text]

decisions, there were many things you could do and were doing in advance of it.

Was one of them improving the staff training? I would like to ask Mr. Dye to comment on this, but I believe at one point the Auditor General said clerical staff, without specialized training, were handling trust funds. Am I correct in that recollection?

**Mr. Dye:** Yes, you are, Madam Chairman.

**The Chairman:** Has that situation changed, Mr. Rawson?

**Mr. Rawson:** Madam Chairman, no, it has not. I appreciate the front-end comments you made because I feel very in tune with them. I could give you that confirmation. Words are not so important as actions and deeds in this case. It is exactly what we are trying to do.

In terms of training and recruitment, we have no reason to wait for the Office of the Comptroller General study or delay in any way. As the results of it come in, we will have to do further training and perhaps other recruitment as well. There is an enormous amount we can do and are doing now.

The training-needs analysis we have done is well under way. It involves a detailed examination of performance requirements, both knowledge and skills, for our key regional and headquarters positions in lands and estates. It includes a description of the experience, education and previous training of individual officers, and when it is completed it will identify in detail the training needed to bring employees to a required level of qualification. Our expectation was that would be done at the end of June. As long as there is no flu sort of thing, it will be done by July 17. It has slipped, but not much. We are proceeding.

• 1045

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I want to investigate a little the area of the Comptroller General's study. As members we quite often become suspicious of studies as the bureaucratic way of putting it off, or shelving it entirely. Consequently, to some extent your letter did not change that feeling particularly.

How did we come to the situation where the Comptroller General is doing this study? Was that a request by your department, or a request by the Minister, and what were the terms of reference?

**Mr. Rawson:** Madam Chair, may I speak first of all to the beginning of your question, which is the fear of putting it off for a study—the concern you have expressed, Mr. Hovdebo. Then perhaps Mr. Duclos could speak of the genesis of the study in answer to your question.

[Translation]

général pour prendre vos dernières décisions, il y avait beaucoup de choses que vous pouviez faire et que vous étiez en train de faire par anticipation.

Une meilleure formation de votre personnel était-elle une de ces choses? J'aimerais demander à M. Dye de nous en dire un mot car je crois que dans ses commentaires le vérificateur général parle de commis sans formation spécialisée chargé de la gestion des fonds en fiducie. Je ne me trompe pas?

**M. Dye:** Non, madame la présidente.

**La présidente:** La situation a-t-elle changé, monsieur Rawson?

**M. Rawson:** Madame la présidente, non, elle n'a pas changé. J'apprécie vos premiers commentaires car ils me vont droit au coeur. Je pourrais vous donner cette confirmation. Dans ce cas, les paroles ne sont pas aussi importantes que les actes. C'est exactement ce que nous essayons de faire.

En matière de formation et de recrutement, il n'y a aucune raison d'attendre l'étude du Bureau du contrôleur général. Lorsque nous l'aurons, une formation et un recrutement supplémentaires seront peut-être nécessaires. Entre-temps, nous pouvons faire beaucoup et nous le faisons.

Notre étude sur les besoins en formation est déjà très avancée. Elle consiste en un examen détaillé des qualifications nécessaires pour les candidats à nos postes-clés régionaux et nationaux chargés de la gestion des terres et des successions. Cet examen inclut une description de l'expérience, de l'éducation et de la formation précédente de nos agents et quand il sera terminé il nous indiquera dans le détail la formation nécessaire pour que ces employés arrivent au niveau requis de qualification. Cet examen devrait être terminé pour la fin de juin. A condition qu'il n'y ait pas d'autres impondérables, il devrait être prêt d'ici le 17 juillet. Il y a un petit retard, mais ce n'est pas grand-chose. Nous progressons.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** J'aimerais un peu parler de cette étude du Contrôleur général. Ces études éveillent en nous bien des soupçons car souvent c'est le moyen utilisé par la bureaucratie pour reporter une décision ou reléguer définitivement un dossier. Le contenu de votre lettre ne dissipe pas particulièrement ce soupçon.

Comment se fait-il que le Contrôleur général soit chargé de cette étude? Est-ce à la demande de votre ministère ou du ministre et quel est le mandat de cette étude?

**M. Rawson:** Madame la présidente, permettez-moi d'abord de répondre à cette crainte exprimée par M. Hovdebo de report ou de relégation. M. Duclos pourra peut-être ensuite vous dire un mot sur la genèse de cette étude.

## [Texte]

We are not stalling. I can assure you we are doing things right now, everything we can that makes sense and that looks like it will not be immediately impacted on by the study. For example, on the minors' trust account, which was a major portion of the committee's recommendation, a proposal for legislation is in front of Cabinet right now. We are working on the Auditor General's proposal and the committee's recommendation on the spouse's preferential share of estates at the same time, and hopefully in the same legislation as minors' trust, which would come in the fall. We are proceeding on two of the most important recommendations of this committee by way of legislation this fall.

In addition, we are working on other legislation the Minister will be announcing very shortly, including band powers to tax interests on Indian lands, and a number of other things. We may well be able to deal with the very disliked references to advanced bands and so on in that piece of legislation. That will be out for intensive, further and we hope final consultation this summer. That is the expectation. We are working on the training as I just responded to the Chair.

We are continuing to update and improve program directives on the state's procedure manuals, on guidelines for delegation of land management authority—that is, sections 60 and 53. I could go on, but I am undertaking to illustrate to the committee that this is not a stall, and that we are working hard to get legislation cleared, to follow up on the responsibilities pointed to by the committee, and to ensure we are just doing better all around.

**Mr. Duclos:** Madam Chair, Mr. Hovdebo, in terms of the origins of the review, there is a history and a connotation associated with many, many studies of the issues over time, and your reference is indeed quite correct. The Minister of Indian and Northern Affairs requested of my Minister, the President of the Treasury Board, the services of the Office of the Comptroller General to conduct this comprehensive review of lands, revenues, and trusts. That request came to us in the late fall last year.

• 1050

As you are aware, the study was announced. There is a perception I note in references this committee has made that maybe we have slipped along the way. I do not believe we are either stalling or slipping in this matter. If one is going to engage in a comprehensive review, the boundaries of that do need to be defined. The basic terms of reference were, I believe, placed on the table with this committee previously. We have developed from that stage to a fairly detailed problem definition. We have gone into

## [Traduction]

Nous ne mettons pas de bâtons dans les roues. Je peux vous assurer que nous faisons des choses en ce moment, que nous faisons tout ce qui nous semble logique et ne pas risquer être immédiatement contredit par cette étude. Par exemple, nous avons saisi le cabinet d'une proposition de mesure législative concernant le compte en fiducie des mineurs objet d'une des principales recommandations de votre Comité. Conformément à la proposition du Vérificateur général et à la recommandation de votre Comité nous préparons simultanément un texte sur la part préférentielle de succession qui, nous l'espérons, sera incorporée à la mesure législative sur les comptes en fiducie des mineurs dont le dépôt est prévu pour cet automne. Nous répondons donc à deux des recommandations les plus importantes de votre Comité en préparant une mesure législative pour cet automne.

En outre, nous préparons une autre mesure législative que le ministre annoncera très prochainement, y compris le pouvoir des bandes à imposer des droits sur les terres des Indiens, et un certain nombre d'autres choses. Nous arriverons peut-être à trouver une solution à ces références déplacées aux bandes avancées, etc., dans cette mesure législative. Des consultations intensives, supplémentaires et nous l'espérons définitives auront lieu cet été. C'est ce que nous espérons. Comme je viens de le dire à votre présidente, nous nous penchons sur le problème de la formation.

Nous poursuivons l'actualisation et l'amélioration des manuels de procédure relatifs au programme, des directives concernant la délégation de pouvoir de gestion des terres—it s'agit des articles 60 et 53. Je pourrais encore continuer, mais ce que j'essaie de vous démontrer c'est que nous ne mettons pas de bâtons dans les roues, que nous faisons tous les efforts possibles pour que ces mesures législatives soient prêtes et nous permettent de remplir les obligations que votre Comité nous a rappelées et assure une amélioration générale de nos prestations.

**M. Duclos:** Madame la présidente, monsieur Hovdebo, pour ce qui est des origines de cet examen, l'histoire et les connotations associées à de nombreuses études passées sur ces questions m'incitent à vous donner raison. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a demandé à mon ministre, le président du Conseil du Trésor, de lui prêter les services du Bureau du contrôleur général pour l'aider dans cette étude approfondie relative aux terres, aux revenus et aux fonds de fiducie des Indiens. La demande nous est parvenue vers la fin de l'automne dernier.

Comme vous le savez, l'étude a été annoncée. Je note dans certaines allusions qui ont été faites par ce Comité qu'on a l'impression qu'il y a eu quelques dérapages en cours de route. Je crois que nous n'avons ni dérapé ni mis le frein. Avant d'entreprendre une étude approfondie, il faut en définir la portée. Il me semble que ce Comité a été informé du mandat proposé. Depuis, nous avons donné une définition assez précise du problème. Nous nous sommes tournés vers l'extérieur pour faire appel à des

*[Text]*

the broader domains of the expert world in this country. We are seeking to engage some of the specialty resources we believe will be required to examine some of these areas.

The time has been spent between roughly the first of the calendar year and the present in assembling a small team to manage the study under my direction, to sort out... through the intricacies of the request for proposals that has now gone to a selected list of expert resources who previously qualified themselves through a response to me on an invitation, known as the letter-of-qualification process. I think we are now in very good shape to get on with the detailed scoping of each of the areas; and I have indicated in the statement I filed with the committee the seven major areas we have taken under review. Each of those areas is elaborated in some detail in the proposal call, for the simple reason that if one is going to engage the services of experts, it is reasonable to give them some direction as to the nature of the problems you are attempting to examine.

As I further have indicated, the scoping work will be done over the summer. By October I should be in a position to do the more detailed work on potential remedial action.

The only other point I would make at this time is that we have maintained, and are maintaining, a constant dialogue with the department in order to be aware of the initiatives they are proposing to take, and are taking, in order to take those into account as part of the scope of the review. This is a moving target. It is a moving situation. Unless we are entirely to freeze-frame it for approximately two years, which I do not think would please anybody, we have to make adjustments along the way. We have therefore devised a scheme of consultation that will keep us informed of the department's activities.

**Mr. Hovdebo:** In the slippage from April 30 to October 1, or whatever it is, were you not intending to have as comprehensive a report? What caused that?

**Mr. Duclos:** With respect, and without pillorying anybody, the April 30 date was never mine. It might have been a hopeful expectation that I would be in better shape by that date than I was in the conduct of the review.

**Mr. Rawson:** Sorry about that, Gerry.

**Mr. Duclos:** Bruce was probably being somewhat optimistic about the speed with which we would get into the field.

I do believe, however, if you want to view that as slippage, the time taken to June 1, which was the date on which our request for proposals went out, has been well spent in problem definition and development of our own capacity to manage the review with due caution and care. As someone who has done many reviews in his career in the public service... this is certainly the most complex one I have undertaken. I believe it is one of the most complex reviews that any government department or any government has taken and I think we would be ill advised

*[Translation]*

experts. Nous entendons chercher les services spécialisés dont nous pensons avoir besoin pour certains aspects de l'étude.

Depuis le début de l'année, nous avons travaillé à la mise en place d'une petite équipe qui, sous ma direction, sera chargée d'administrer... de démêler le délicat processus d'évaluation des propositions que nous avons demandé à un groupe restreint d'experts choisis parmi ceux qui ont répondu à mon invitation et qui nous ont montré qu'ils ont bien les compétences que nous cherchons. Je crois que nous sommes maintenant en mesure de travailler à la définition précise des champs d'étude. Comme je l'ai dit dans la déclaration que j'ai déposée devant le Comité, il y en a sept principaux. Chacun de ces champs a été décrit en détail dans l'appel de proposition, car si l'on veut engager des experts, il faut au moins leur donner une idée de la nature des problèmes que l'on veut examiner.

Comme je l'ai déjà dit, cet été nous définirons les champs d'étude. D'ici octobre, nous devrions être en mesure de commencer à examiner en détail les solutions possibles.

Je voudrais encore ajouter que nous sommes en contact constant avec le ministère pour nous tenir au courant de ces propositions et de ces actions, afin que nous puissions en tenir compte dans notre étude. La cible est mouvante. À moins de la figer pendant environ deux ans—ce qui ne satisferait personne, je crois—il va falloir ajuster le tir en cours de route. Nous avons par conséquent prévu un système de consultation pour nous tenir au courant des activités du ministère.

**M. Hovdebo:** Pendant cette période de dérapage comprise entre le 30 avril et le 1<sup>er</sup> octobre n'aviez-vous pas l'intention de préparer un rapport complet? Que s'est-il passé?

**M. Duclos:** Sauf votre respect, et sans vouloir accuser personne, je n'ai jamais parlé du 30 avril. C'est peut-être qu'on espérait que mes travaux seraient plus avancés qu'ils ne l'étaient.

**M. Rawson:** J'en suis désolé, Gerry.

**M. Duclos:** Bruce a peut-être été un peu optimiste quant à l'allure à laquelle nous pourrions aller sur le terrain.

Nous considérez peut-être que c'était une période de dérapage, mais j'estime personnellement que nous avons bien utilisé notre temps jusqu'au 1<sup>er</sup> juin, date à laquelle nous avons envoyé notre appel de proposition, pour cerner le problème et nous donner les moyens d'administrer cette étude avec toute la prudence et le soin nécessaires. Pendant ma carrière de fonctionnaire, j'ai entrepris de nombreuses études, et celle-ci est certainement la plus complexe qu'il m'ait jamais été donné de faire. Je crois que c'est une des études les plus



## [Texte]

to proceed too hastily without understanding the nature and complexity of that which we are attempting to solve. It has defied solution of many previous studies over many, many years—indeed decades. I think we have a reasonable chance of getting a good handle on the issue this time.

• 1055

**Mr. Hovdebo:** You are not using in-house people, resources, entirely. You are giving contracts to private corporations. Are you giving them specific areas, specific scopes, requirements, and what is it costing us?

**Mr. Duclos:** To deal with the last part, Madam Chair, first, we do not yet know what it will cost us because we have not yet received the full proposals. The proposals are due back to me at the end of the month, the end of June. We have 17 qualified contractors—and I use the term “contractors”, I think, instead of consultants, because while some of the expertise may be drawn from the traditional consulting profession, other expertise is being tapped and firms that are not traditionally seen as being in the consulting business are being requested to submit proposals. I mention by way of example trust companies, which have expressed interest and are prepared to make proposals for the examination of this area. We will in addition require legal expertise over and above the traditional skills of management consultants. We will of course require accounting and financial expertise; and we will require organizational expertise, which is more the tradition of the management consulting profession.

These proposals have gone out to, as I mentioned, 17 qualified firms. We originally scoped 44 firms into the initial search. Seventeen have been qualified as a result of that process and I feel reasonably confident that we will then have available to us a range of expertise that will be necessary to supplement our own in-house resources and tackle the questions in an expert and informed fashion.

**Mr. Hovdebo:** With a certain portion of these teams being private contractors—that is, not in-house—how are you dealing with the need, I hope, to have some interface with the bands and with the Indian leadership? I am worried about the isolation of the Comptroller General from the department.

**Mr. Duclos:** I understand. We have set up a fairly intricate, maybe, logistical network to try to not be isolated. In the first instance we have this ongoing dialogue with the department, so we are aware of their situation. We have provided for the access of the contractors and our own teams through to regions and districts of the department through arrangements with them. We have provided through a protocol arrangement for access to the bands, which is a matter that the department will undertake to arrange for us on an as-needed basis. We are engaged, however, in the fact-finding dimension in respect of what the problems are and what will be for us later to devise some of the potential solutions.

## [Traduction]

complexes qu'un ministère ou un gouvernement ait jamais entrepris et il ne serait pas sage, à mon avis, de trop se hâter avant d'avoir véritablement appréhendé la nature et la complexité du problème que nous voulons résoudre et auquel, depuis de nombreuses années, et même des décennies, beaucoup d'autres études n'ont pu trouver de solution. Je crois que cette fois-ci, nous avons une bonne chance d'y parvenir.

**M. Hovdebo:** Vous ne vous appuyez pas seulement sur des ressources internes. Vous accordez des contrats à des sociétés privées. Leur donnez-vous des directives précises, des instructions précises, et combien cela nous coûte-t-il?

**M. Duclos:** Pour répondre d'abord à votre dernière question, madame la présidente, nous ne savons pas encore combien cela coûtera car nous n'avons pas encore reçu les propositions finales. Elles doivent me parvenir d'ici la fin du mois. Nous avons retenu 17 firmes—je dis «firmes» plutôt que consultants parce que, si nous entendons nous adresser aussi à des consultants au sens ordinaire du terme, nous allons cependant faire appel également à des firmes qui ne font pas habituellement de la consultation, comme par exemple des sociétés de fiducie qui se sont montrées intéressées et qui sont prêtes à nous soumettre des propositions. Nous aurons également besoin de conseils d'ordre juridique qui dépassent les compétences des consultants en gestion. Nous aurons bien sûr aussi besoin d'experts en comptabilité et en finance; nous aurons également besoin d'experts en organisation, et c'est dans ce domaine surtout que travaillent les consultants en gestion.

Comme je l'ai dit, nous avons demandé à 17 firmes de nous envoyer des propositions. Nous avions au départ une liste de 44 firmes. Nous en avons retenu 17 à la suite d'un processus d'élimination, et je crois que nous aurons à notre disposition tous les experts nécessaires pour compléter nos propres ressources internes et pour nous permettre de traiter de ces questions de façon compétente.

**M. Hovdebo:** Comme certains membres de ces équipes viennent du secteur privé, de l'extérieur, comment vous proposez-vous de régler la question des contacts qu'il devra y avoir, je l'espère, avec les bandes indiennes et certains chefs? Je crains que le Bureau du contrôleur général ne soit coupé du ministère.

**M. Duclos:** Je comprends. Nous avons mis sur pied un réseau logistique assez complexe pour éviter cet isolement. Il y a, d'une part, ce dialogue continu que nous entretenons avec le ministère pour nous tenir au courant de la situation. Nous avons également pris des dispositions avec le ministère pour que nos propres équipes ainsi que les experts du secteur privé puissent communiquer avec les gens des régions et des districts. Il est également prévu que le ministère établisse pour nous le contact avec les bandes lorsque ce sera nécessaire. Cependant, notre but est d'abord de définir les problèmes et ensuite de chercher des solutions possibles.



[Text]

I am very hesitant about that word "consultation", which has taken on a very particular meaning in the world in which we are dealing. I believe consultation with the Indian peoples is properly the prerogative of the Minister of that department and it is not my prerogative. I am engaged in fact finding and problem identification, and I would go to any and every source that is necessary for that purpose.

\* 1100

**The Chairman:** Thank you. May I just ask, in the estimates of which department would we find provision for this study?

**Mr. Rawson:** Our department, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Can you point us to where it would be in part III of this year's estimates—what has been allocated to the study?

**Mr. A. Silverman** (Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services, Department of Indian Affairs and Northern Development): If I may answer the question, the process will be through re-allocation. The estimates, as you probably know, are put together in September of the previous calendar year. Therefore the process of finding the resources to fund the study will be through re-allocation of existing resources within our department.

**The Chairman:** Thank you. A clear figure is not available at this time, until you get the contract signed.

**Mr. Redway:** Just on that point, when are the estimates put together, Mr. Silverman?

**Mr. Silverman:** The estimates are put together through what they call the multi-year operational plan in September and October of the previous fiscal year.

**Mr. Redway:** If I understood Mr. Duclos correctly, however, that is when it was identified that the study would be done. Would you make no provision for it, having actually asked that the study be done?

**Mr. Silverman:** No. We did not make specific provision for it within the main estimates. However, as I mentioned, through the process of re-allocation of resources over the two-year timeframe, or year and a half timeframe, it will be funded.

**Mr. Redway:** I am constantly amazed by the process of government.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Grondin.

**Mr. Grondin:** Merci, madame la présidente.

Le Bureau du vérificateur général semble éprouver de la difficulté à mettre en vigueur certaines des recommandations faites par le Comité. Dans une lettre adressée au président du Comité, il nous fait part de l'impossibilité de donner suite aux recommandations vu qu'aucun objectif majeur n'avait été atteint. Le vérificateur général pourrait-il nous dire ce qu'il entend par «objectif majeur»?

[Translation]

J'hésite beaucoup à parler de «consultation», car ce terme a pris une signification très précise dans ce milieu. J'estime que la consultation avec les peuples indiens est le privilège exclusif du ministre, et non le mien. Je suis chargé d'établir les faits et de cerner le problème, et pour ce faire, je frapperais à toutes les portes qu'il faudra.

**La présidente:** Merci. Puis-je savoir dans quel budget est prévue cette étude?

**M. Rawson:** Dans celui de notre ministère, madame la présidente.

**La présidente:** Merci. Pouvez-vous nous montrer où, dans la partie III du budget, se trouve ce poste?

**M. A. Silverman** (sous-ministre adjoint, Finances et Services professionnels, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien): Si vous me permettez de répondre, l'étude sera financée par une réaffectation des fonds. Comme vous le savez sans doute, le budget est préparé en septembre de l'année précédente. Par conséquent, pour financer cette étude, il sera nécessaire de réaffecter des ressources existantes.

**La présidente:** Merci. Vous ne pourrez nous donner de chiffres précis tant que le contrat n'aura pas été signé.

**M. Redway:** À ce propos, quand le budget sera-t-il préparé, monsieur Silverman?

**M. Silverman:** Le budget est préparé dans le cadre du plan d'opérations pluriannuel en septembre et octobre de l'exercice précédent.

**M. Redway:** Mais, si j'ai bien compris M. Duclos, c'est à ce moment-là qu'on a décidé d'entreprendre cette étude. Ne devriez-vous pas normalement avoir prévu des fonds puisque l'étude avait été commandée?

**M. Silverman:** Non. Nous n'avons pas prévu de fonds pour cette étude dans le budget principal. Cependant, comme je l'ai dit, l'étude sera financée par un processus de réaffectation des ressources sur une période de deux ans ou d'un an et demi.

**M. Redway:** Je suis toujours médusé par le fonctionnement du gouvernement.

**La présidente:** Merci. Monsieur Grondin.

**Mr. Grondin:** Thank you, Madam Chairperson.

The Office of the Auditor General seems to have some difficulty implementing some of the recommendations of our committee. In a letter addressed to the chairman, the Office of the Auditor General said that it is impossible to act on those recommendations since no major objective has been reached. Can the Auditor General tell us what he means by "major objective"?

[Texte]

**Mr. Dye:** Madam Chair, we would like to see accomplishments that had been set out in a plan completed. The meeting of the objective would be the accomplishment of the intended result in the plan. In this case we have not been able to make a review of accomplishments or results, because everything seems to be in the planning stage at this point. It would be a waste of public funds for us to make a review of plans at this point in time, because I think it is the results your committee is more interested in. We are therefore bidding our time waiting for some results to audit.

**M. Grondin:** Très bien. M. Rawson, est-il d'accord avec ce que vient de dire M. Dye à savoir qu'aucun objectif n'a été atteint.

**Mr. Rawson:** Yes, we agree with that statement. I think you and the committee would probably say key guideposts have been passed on the way to a complete fulfilment of an objective. For example—

• 1105

**Mr. Hovdebo:** The term used in the letter is "milestones".

**Mr. Rawson:** "Milestones" is perhaps what I should have said. We had 10 long, tough meetings with the bands in western Canada on the subject of the minors' trust before we could get an understanding with them on what kind of an amendment would be effective and reasonably acceptable. Each of those meetings to me was a milestone and we now have a proposal before Cabinet.

It is not just totally that there has been no progress made. It is that there is no complete and final sign-off by the Auditor General on the major objectives he feels, with justification, need to be dealt with.

**M. Grondin:** Merci. Revenons à l'étude effectuée par le Bureau du contrôleur général. Vous avez parlé tout à l'heure de consultants. Vous n'avez pas utilisé le terme «consultant» parce que vous parliez d'un contrat avec le secteur privé. Puis-je avoir plus de précisions sur la nature et la portée du travail de ces consultants-là? Quel est leur mandat exact?

**Mr. Duclos:** Madam Chair and Mr. Grondin, perhaps the most suitable way to respond to that question is to file with your committee copies of the Requests for Proposals, which elaborate the very questions in detail we are asking of the potential bidders. Over and above this, if you wish further information, I would be happy to oblige.

**M. Grondin:** Combien de personnes de votre bureau travailleront en collaboration avec les personnes qui ont des contrats du Bureau du contrôleur général?

**Mr. Duclos:** At this moment, I have approximately six people working on a team to manage the review. We would expect to stay at about this size. Quite frankly, resources are scarce and expertise is scarce. We will have a team member associated with each of the major contracts we award for two essential reasons: first, to

[Traduction]

**M. Dye:** Madame la présidente, nous aimerions que soient atteints les objectifs prévus au plan. Nous entendons par là l'obtention des résultats prévus. Nous n'avons pas pu dans ce cas examiner les réalisations ou les résultats, puisque tout semble être encore à l'étape de la planification. Ce serait gaspiller l'argent de l'État que d'entreprendre dès maintenant un examen des plans puisque ce sont les résultats qui intéressent avant tout votre comité, il me semble. C'est pourquoi nous attendons d'avoir des résultats à vérifier.

**Mr. Grondin:** Very well. Does Mr. Rawson agree with Mr. Dye when he says that none of the objectives have been met?

**M. Rawson:** Oui, je suis d'accord avec lui. Je pense que le comité estimerait sans doute que l'on a passé certains jalons importants sur le chemin de la réalisation de notre objectif. Par exemple. . .

**M. Hovdebo:** Dans la lettre, c'est le mot «jalon» qui est utilisé.

**M. Rawson:** Oui, j'aurais sans doute dû reprendre le mot «jalon». Nous avons eu 10 longues et difficiles réunions avec les bandes de l'Ouest canadien au sujet des comptes en fiducie des mineurs avant de tomber d'accord sur un amendement efficace susceptible d'être accepté par tous. On peut dire que chacune de ces réunions a constitué un jalon, et nous avons maintenant soumis une proposition au Conseil des ministres.

Il est donc faux de dire qu'aucun progrès n'a été réalisé. On serait plus près de la vérité en disant que, jusqu'à présent, le vérificateur général n'a pas encore évalué les principaux objectifs qui, à son avis, devraient être atteints.

**Mr. Grondin:** Thank you. Let us go back to the study made by the Comptroller General's Office. You spoke about consultants without actually using the word "consultant" since the contract would go to the private sector. I would like to have more information on the work of these consultants and namely what is their exact mandate?

**M. Duclos:** La meilleure façon de répondre à votre question, monsieur Grondin, est de remettre au Comité des exemplaires de nos demandes de propositions, qui contiennent en détail les questions auxquelles les soumissionnaires sont invités à répondre. Je pourrais vous donner également d'autres renseignements si vous y tenez.

**Mr. Grondin:** How many people from your office will be working with those who got contracts from the Comptroller General's Office?

**M. Duclos:** En ce moment, il y a une équipe de six personnes chargées de la révision. Je ne pense pas que ses effectifs vont augmenter faute d'argent et de personnes qualifiées. Un membre de cette équipe sera chargé de suivre les principaux contrats, et ce, pour les raisons suivantes: premièrement, pour suivre de près le

[Text]

maintain a watching brief on the progress of the review and not to wait several months for action to come in; second, to recognize the interrelationship of many of the subject areas within the lands revenue trust sector.

Although we have broken it into seven study areas, one recognizes that any such division is necessarily an arbitrary choice and there are overlaps. Therefore I see one of the essential features of monitoring the progress is to watch for the interrelationships and to be able to interface—if I can use that word—one study with another or one component with another to arrive at a better synthesis and not to leave the synthesizing all to the end of the work.

**M. Grondin:** A-t-on l'intention, au Bureau du contrôleur général, de fournir au ministère un ou des rapports provisoires sur le travail accompli pour permettre au ministère de mettre en application certaines choses, même si le travail n'est pas complètement terminé?

**Mr. Duclos:** Madam Chair, I do provide periodic status reports to my Minister, the President of the Treasury Board, for transmittal to Mr. McKnight, the Minister of the department. In addition, as I have indicated, we have an ongoing dialogue that operates at a more informal level. There are formal status reports on an as-required basis, periodic reports, and any item that would signal potential for immediate action would certainly be the subject of an interim report.

• 1110

Until I have a fully developed work plan—which, as I have indicated to the committee, is after phase one of the detailed scoping, which will be in the fall—I I cannot at this moment forecast how many interim reports and what kind of timing, but I will perhaps be able to forecast that by early fall.

**The Chairman:** Mr. Rawson.

**Mr. Rawson:** If I can amplify just a bit, we will be working directly with the Office of the Comptroller General. Our senior staff will be there each day slugging away with the consultants and there will be dialogue and there will be cross-questioning.

The responsibility is clearly that of the Office of the Comptroller General, but we propose that this be sort of team work, shoulder to shoulder, right in there pitching, attempting to try to get the best answers and as soon as they come, if we are all convinced of it, we will go before there is a formal report.

This was the sense—Gerry, I hope it is not wrong—that I would like to leave you with. In addition to the formal structure and the formal report, we will have an informal thing that will take us on.

It is the same with the advice we have received from the Auditor General, the recommendations of the committee. We do not feel we need to let all of these sort of drop and wait for an outcome. We have too much work to do and we will do it in parallel.

[Translation]

déroulement des travaux et, deuxièmement, à cause des liens étroits qui existent entre les différentes questions se rapportant aux revenus de terres placés en fiducie.

Même si nous avons scindé le problème en sept chapitres distincts, il s'agit bien entendu de divisions arbitraires, et des doubles emplois seront inévitables. Donc pour assurer la bonne marche des travaux, il faudra suivre de près les différentes études de façon à ne pas reporter jusqu'à la fin les conclusions qui devront être tirées.

**Mr. Grondin:** Does the Comptroller General's Office plan to provide the department with interim progress reports in order to enable the department to go ahead with certain decisions, even if the entire work is not completely finished?

**M. Duclos:** Je soumetts périodiquement à mon ministre, le président du Conseil du Trésor, ainsi qu'à M. McKnight des rapports sur l'avancement des travaux. En outre des discussions informelles ont lieu en permanence. Différents rapports sont donc soumis périodiquement et chaque fois qu'il y a une possibilité d'engager une action immédiate, on rédige un rapport provisoire.

En attendant d'avoir un plan de travail précis d'ici à l'automne prochain, il m'est impossible de vous dire combien de rapports provisoires seront soumis au juste, ni leur date. Je devrais pouvoir vous donner plus de détails à ce sujet à l'automne.

**La présidente:** Monsieur Rawson.

**M. Rawson:** Nous allons travailler en collaboration directe avec le Bureau du contrôleur général. Nos cadres notamment se rendront chaque jour au Bureau du contrôleur général pour travailler de concert avec les consultants.

C'est donc le Bureau du contrôleur général qui est en quelque chose le maître d'oeuvre. Mais il s'agira d'un travail d'équipe et nous allons tous collaborer afin de dégager des solutions qui feront l'objet d'un rapport officiel.

Il y aura donc en même temps un rapport officiel et des discussions officieuses.

De même, nous n'attendrons pas la fin des travaux pour tenir compte des conseils du vérificateur général et des recommandations du Comité. Nous essayerons de tout mener de front.



[Texte]

**Mr. Grondin:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Thank you, Madam Chair. I would like to pursue somewhat the questioning to clarify in my mind the original questions that probably were asked by Mr. Redway as it dealt with recommendation 8(a).

The interpretation of what the committee basically wanted—your response may not necessarily be the answer the committee was looking for. It says “that meet the standards of care of a professional trustee in the administration of Indian land, estates and moneys.”

Then your response comes back and I guess you come back and you give us the legal response you got back from Justice, indicating that you are not prepared to adopt the standards of a trustee; to take the standard of care in administering these three areas is one thing, without necessarily having to become in the legal sense a trustee.

I think what the committee was requesting was basically assurance that in your department there were in fact procedures and standards in place that would be sufficient—and, as you pointed out earlier, you are saying 100% accuracy. I think if that were the case, then I do not know why you have not met what basically the committee was requesting in its recommendation. Somehow or another, I am confused that we are at loggerheads here and I am not sure we are.

**Mr. Rawson:** I am not sure we are either, Mr. Roman; I am a little confused as well. What I think is that what the committee wishes us to do in terms of quality of work, what is implied by what you are saying, is what we are going to be striving for.

If we drop the words “professional trustee” for the moment—because to us, that has a legal connotation of quite a complex nature—and instead, we talk about the administrative quality, I think our administrative quality should be at the absolute top we can get it, so in that sense, I do not think there is much of a difference between—

• 1115

**Mr. Roman:** That is exactly what I think. That is what I certainly am looking for, and I am going to ask the Auditor General maybe to throw some more light on this particular line of questioning.

What are you specifically looking for, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** I am not in a position to debate the merits of the words “fiduciary” or “trustee”. As an accountant, I view a fiduciary as perhaps having broader responsibilities than a trustee, which I think is probably very well defined in law, particularly in case law, and might be a constraining factor, as has been pointed out by Mr. Rawson.

It seems to me the way out of this box is for the department clearly to define the nature of the relationship

[Traduction]

**M. Grondin:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Merci. Je vais essayer d'expliciter les questions posées par M. Redway concernant la recommandation 8a).

Ce que vous avez dit jusqu'à présent n'est pas nécessairement la réponse que le Comité voudrait entendre. La recommandation 8a) est libellée comme suit: «s'acquitter de ses obligations en ce qui concerne la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens comme le ferait un fiduciaire professionnel».

A quoi vous avez répondu que, selon le ministère de la Justice, vous n'êtes pas tenus d'appliquer les normes d'un fiduciaire professionnel. Vous pourriez donc assurer la gestion de ces biens sans devenir pour autant fiduciaire au sens juridique du terme.

Or ce que le Comité exige, c'est que le ministère travaille selon des modalités bien précises de façon à ce que tout soit exact. Je n'arrive donc pas à comprendre pourquoi vous ne vous êtes pas conformés à cette recommandation du Comité. Je ne suis pas sûr mais peut-être y a-t-il un malentendu.

**M. Rawson:** Je dois dire que je ne m'y retrouve pas moi non plus. Nous avons certainement essayé de fournir un travail de la plus haute qualité, conformément aux recommandations du Comité à cet égard.

Donc laissons tomber si vous le voulez bien l'expression «fiduciaire professionnel», qui comporte des connotations juridiques, et parlons plutôt de l'aspect administratif des travaux qui, je puis vous l'assurer, sera de la première qualité.

**M. Roman:** C'est ce que je pense moi aussi. Je demanderais d'ailleurs au vérificateur général de préciser sa pensée.

Qu'est-ce que vous cherchez à obtenir au juste monsieur Dye?

**M. Dye:** Il ne m'appartient pas de juger du mérite des mots «fiduciaire» ou «administrateur». En tant que comptable, j'ai l'impression qu'un fiduciaire aurait des responsabilités plus étendues qu'un administrateur, mot qui est défini par la loi et qui, ainsi que M. Rawson l'a expliqué, pourrait entraîner certaines contraintes.

Il faudrait, à mon avis, que le ministère définisse clairement les liens qui existent dans chaque cas et fixe les



[Text]

in each instance and then document that and establish a standard of service for each of the major services provided. In doing so, I think the desires of the committee will be met in that they will be high, they will be professional standards, the population will be well served, as they deserve to be, and we will all have clarity as to what is expected and what will be achieved. We can then measure against that.

If the problem is therefore a debate over fiduciary versus trustee, I think we should get down on paper what is expected and then go and do it.

**Mr. Roman:** I agree with that.

**Mr. Rawson:** is it not possible to lay down the various standards presently in the department that examine or lay out the criteria for the three basic areas we make reference to in recommendation 8(a)?

**Mr. Rawson:** It seems to me—and this may be where we still have some thinking to do—that the standards are set out in the full administrative policy guidelines, the way in which my staff and I would act. It is the procedures, it is the manuals, it is the expectations in quite amount of detail. Rather than just assume that we can say the trustee's level of care is here, the fiduciary's level of care is here, and so on, I think it should be what is in the law, what is in the practice and what is in the manuals, and that should either be the right standard of behaviour and care or not.

If that is the case, then, yes, we can set that out.

**Mr. Roman:** If it is presently in the manuals, Mr. Dye, then where are the shortfalls?

**Mr. Dye:** We do not think the manual is complete. It has a number of shortfalls, we believe, and needs improvement.

**Mr. Rawson:** We agree. We would want to do something about that, and we will.

**Mr. Roman:** If there is a shortfall in these manuals and it has been known for quite some time, then why have you not basically taken some specific action in correcting the shortfalls and the deficiencies within those manuals?

As I understand it, this has been going on for quite a period of time, that these shortfalls may have been evident to the department. Here we are today concerned as to when corrections will be made. There have been implications that there may be further studies, more thinking required, more time required. Round and round and round we go.

**Mr. Rawson:** I do not think it is round and round at this stage. I would hope that the Auditor General does not think that either, nor the Office of the Comptroller General. All the efforts the Office of the Comptroller General is putting into this are to establish better ways of doing things, clearer ways of doing things that will be possible to put into better guidelines, in more measurable instructions to staff.

[Translation]

normes pour chacun des principaux services. Ainsi on se conformerait aux recommandations du comité, qui préconise des normes professionnelles, et la population sera convenablement desservie. De cette façon, les choses seront claires et les objectifs seront réalisés.

Donc, pour nous décider en faveur du «fiduciaire» ou «administrateur», je propose qu'on mette sur papier tout ce que l'on veut obtenir et puis qu'on agisse.

**M. Roman:** Tout à fait d'accord.

N'y aurait-il pas moyen de mettre sur papier les différentes normes utilisées par le ministère ou les trois principaux problèmes figurant dans la recommandation 8a)?

**M. Rawson:** Ces normes figurent d'ores et déjà dans les directives relatives à la politique administrative auxquelles je suis assujéti ainsi que les membres de mon personnel. Tout cela figure notamment en détail dans les différents manuels établis à cet usage. Plutôt que de préciser qu'il faudra se comporter comme un fiduciaire professionnel, il me semble préférable d'appliquer les dispositions prévues par la loi ainsi que dans les manuels destinés aux fonctionnaires, ce qui devrait à mon sens assurer un travail de qualité.

Si tel par contre n'était pas le cas, il faudrait peut-être apporter de plus en plus de précisions.

**M. Roman:** Si tout figure effectivement dans les manuels, qu'est-ce qui laisse encore à désirer, monsieur Dye?

**M. Dye:** Le manuel n'est pas parfait à notre avis et devrait au contraire être amélioré.

**M. Rawson:** Nous sommes d'accord et nous comptons justement le faire.

**M. Roman:** Si vous saviez depuis longtemps que ces manuels présentent des lacunes, comment se fait-il que vous n'ayez pas pris les mesures nécessaires pour y remédier?

Il paraît que cela fait longtemps déjà qu'on a relevé ces lacunes dans les manuels. Or voilà que vous nous dites ou vous laissez entendre qu'il faudra à nouveau examiner la situation, faire des études, et de cette façon on tourne en rond.

**M. Rawson:** Il ne s'agit nullement de tourner en rond. Le Bureau du contrôleur général cherche justement par tous les moyens à améliorer la procédure et les directives de façon à fournir des instructions claires et précises au personnel.

*[Texte]*

This is just a tremendously complicated area. For example, we have many ways of registering land. We are a land titles office, for goodness' sake, both for minerals, it seems to me, and for description of land, yet all of the reserves are not surveyed to perfection yet.

We are inheriting a standard of practice that is hundreds of years old—it is 100 years old, anyway—which is simply not a standard of practice we will accept today.

• 1120

I guess I have to ask you to understand that the complexity of each of these sectors is sufficiently tangled as to require a lot of work to get clarity and make the process straightforward.

**Mr. Roman:** I am not trying to undermine the complexity of the problem. I am sure it is very complex, and it is probably as a result of continuing with. . .

Let me put it this way. Poor systems in place in the past are probably making life that much more complex for you. However, by not bringing in those standards today, or as soon as possible, obviously all you are really doing is complicating life for the department that much longer. I am trying to emphasize that the responsibility rests on your shoulders to try to come in with the necessary steps that are required now so the details can be transmitted to the field, as the saying goes.

**Mr. Rawson:** Right.

**Mr. Roman:** Am I correct in my assessment of that, and is the request not a reasonable request?

**Mr. Rawson:** You are quite correct, and it is a reasonable request. It is a strategy we are now adopting; we have adopted. For example, the Auditor General made a comment some time ago that for estates, the preferential share that went to widows. . . the amount of estates that fall into that category should be increased. That would very much simplify the inflow of the number of estates we manage.

In the 1951 act it refers to \$2,000; and it has not been changed since that time. It has not been amended, so we handle estates where it is over \$2,000. Personally, I cannot defend that. The Auditor General has said it is indefensible; as has your committee.

We are proceeding on that piece. As a bill, it is before Cabinet at this time. If it is successful, and if we can get it into the House in the fall, it will change the number of estates we manage dramatically.

I believe the original conception was that the family home, or the value of the family home, should pretty well automatically go to the widow or widower. A family home is a lot more than \$2,000. We have not kept up. Part of the earlier discussion we had with this committee was the complexity of, do not amend the Indian Act without full consultation; do not amend the Indian Act without a form of consensus. Well, it is very hard to get a form of consensus on something like that.

*[Traduction]*

Mais il s'agit d'un problème extrêmement complexe. Ainsi, l'enregistrement des terres se fait selon diverses modalités. Nous avons les bureaux du cadastre où l'on enregistre les terres et les gisements miniers; malgré cela on n'a pas encore terminé le relevé de toutes les réserves.

Ces divers procédés qui sont déjà vieux de cent ans ne sont sans doute plus conformes aux normes de qualité actuelles.

Comme il s'agit donc de problèmes extrêmement complexes, tirer tout ceci au clair exigera beaucoup de temps et de travail.

**M. Roman:** Je ne tiens nullement à minimiser la complexité du problème.

Votre tâche est certainement compliquée du fait que vous avez hérité de procédures anciennes et actuellement périmées. Néanmoins en retardant l'introduction de nouvelles modalités de fonctionnement, vous ne faites que compliquer la tâche du ministère. Il vous incombe donc de vous attaquer à ce problème à bras-le-corps afin de le résoudre le plus rapidement possible.

**M. Rawson:** En effet.

**M. Roman:** N'est-ce pas là une demande raisonnable?

**M. Rawson:** Tout à fait raisonnable. C'est d'ailleurs ce que nous faisons. Par exemple, le vérificateur général faisait valoir il y a un certain temps déjà que la part des successions allant aux veuves devrait être relevée. Cela aurait pour effet de réduire le nombre de successions que nous avons à gérer.

La loi de 1951 fait état de 2,000\$ et ce chiffre n'a pas encore été modifié. Nous continuons donc à gérer les successions d'une valeur de plus de 2,000\$ ce qui est, à mon avis, inadmissible et selon quoi je suis d'accord avec le vérificateur général ainsi qu'avec le Comité.

Un projet de loi modifiant cette disposition est actuellement devant le Cabinet. Si ce projet de loi pouvait être adopté à l'automne prochain, cela réduirait très sensiblement le nombre de successions que nous avons à gérer.

En principe la résidence de la famille ou sa contre-valeur devrait automatiquement appartenir au veuf ou à la veuve. Or une maison vaut évidemment bien plus que 2,000\$. Des dispositions de ce genre sont donc tout à fait caduques. On a toujours insisté sur la nécessité de ne pas modifier la Loi sur les Indiens en l'absence de consultations et éventuellement d'un consensus. Or il est difficile d'obtenir un consensus sur une question comme celle-ci.

[Text]

**Mr. Roman:** Well, we have an act in place, that is for sure, I am not questioning the act itself. However, as far as your manuals are concerned, so that there is a harmony between your department and the Auditor General, when do you think the manuals can be updated to meet the reasonable criteria of the Auditor General or this committee? Can you tell the committee when we can expect them to be updated—in a reasonable period of time, I assume—to the standards I think the committee is looking for?

**Mr. Rawson:** I can say this. The input from the Office of the Comptroller General, and the work we are now doing, and are doing in parallel with that, for example on the *Lands Manual*, is being updated to reflect the court decisions, Bill C-31 and so on. There are events that intervene. I doubt whether I will ever in my time get the manual to a degree of perfection that would satisfy every member of this committee. I will get awfully close; I will give it everything I can. But the world changes on us.

• 1125

**Mr. Roman:** I recognize that, but what is this reasonable period of time we are talking about? You said in your time you can bring it up to reasonable levels; in other words, to the basic satisfaction of the majority of this committee. Is that a year you are talking about? Two years? Three? A matter of months, maybe?

**Mr. Rawson:** Much more than a matter of months. It is some time.

**Mr. Roman:** How much time is that?

**Mr. Rawson:** I cannot say, Mr. Roman; I really cannot. It is not possible for me to guess what would meet the satisfaction of the committee.

**Mr. Roman:** I guess there is going to be conflict between yourself and the Auditor General for some time.

**Mr. Rawson:** I hope that the committee and the Auditor General will see so much blinding progress that they will consider it tolerable and tell me to keep going.

**Mr. Fretz:** Mr. Duclos, as a result of Mr. Rawson's comments, you do expect that DIAND will be able to implement some of your recommendations as the study proceeds.

**Mr. Duclos:** I would have to believe in principle that there will be some interim recommendations that are implementable along the way. The very nature of the process that we have set up presages not likelihood but near certainty. I would have to recognize, though, that in a study of this degree of complexity we are going to hit a very difficult stage toward the end of the work, which I am forecasting at this moment to be roughly the fall of 1988. This is when we will start to synthesize. We are going to find new problems when we try to fit the jigsaw puzzle together.

[Translation]

**M. Roman:** Ce n'est pas la loi qui est en cause. Qu'en pensez-vous y aura-t-il moyen de mettre vos manuels à jour conformément aux recommandations du vérificateur général du Comité? J'espère que la mise à jour de vos manuels ne se fera pas trop attendre et je voudrais donc avoir une date précise.

**M. Rawson:** Avec l'aide du Bureau du contrôleur général nous sommes en train de travailler à nos manuels en particulier sur le *Manuel pour la gestion des terres* qui sera mis à jour en fonction des décisions des tribunaux, du Bill C-31, et cetera. Certains événements entrent en ligne de compte. Je doute de jamais pouvoir donner au manuel le degré de perfection qui satisferait tous les membres de ce Comité. Je m'en rapprocherai beaucoup, je ferais tout ce que je pourrais. Mais le monde ne nous attend pas pour changer.

**M. Roman:** Je le sais, mais quand vous parlez d'une période raisonnable, de quoi s'agit-il? Vous avez dit que vous espériez pouvoir atteindre des niveaux raisonnables vous-même, autrement dit satisfaire plus ou moins la majorité des membres de ce Comité. Parlez-vous d'un an, de deux ans, trois? Quelques mois peut-être?

**M. Rawson:** Beaucoup plus de quelques mois. Quelque temps.

**M. Roman:** Combien de temps?

**M. Rawson:** Je ne sais pas, monsieur Roman. Vraiment, je ne peux pas vous le dire. Il est impossible de deviner à quel moment le Comité sera satisfait des résultats.

**M. Roman:** J'imagine que vous êtes en conflit avec le vérificateur général depuis un certain temps.

**M. Rawson:** J'espère que le Comité et le vérificateur général assisteront à des progrès tellement renversants qu'ils me diront que la situation est devenue tolérable et que je dois continuer mes efforts.

**M. Fretz:** Monsieur Duclos, après avoir écouté M. Rawson, pensez-vous que le ministère des Affaires indiennes et du Nord pourra appliquer certaines de vos recommandations au fur et à mesure de l'étude?

**M. Duclos:** En principe, il y aura probablement des recommandations intérimaires qui pourront être appliquées en attendant. Le processus que nous avons mis en route, par sa nature même, nous donne non pas des probabilités, mais des quasi-certitudes. Cela dit, pour une étude aussi complexe, il faut s'attendre à une étape assez difficile vers la fin des travaux, et cela devrait se produire vers l'automne 1988. C'est là que nous commencerons la synthèse. A ce moment-là, nous nous heurterons à de nouveaux problèmes lorsque nous essayerons de remettre ensemble toutes les pièces du casse-tête.



*[Texte]*

I would be less than honest with you if I said that we were just going to pass recommendation after recommendation over to the department, and that the report would just be a summary of where we have been. No. I believe there are complex interrelationships.

I make no judgment as to the integrity of anybody at the time. There are problems now for this whole study, for this whole sector, out of a very recent piece of legislation: Bill C-31. In other words, you create problems as you solve them in some instances, and we are going to have to revise the total package. I am sure that this committee is going to recognize that while we have made progress there is still a great big package to do because of the complexity of the interrelationships. Just look in those seven areas that my opening statement addresses; they are very complex.

I am sorry to belabour the point, but I recognize that I have a difficult stage to go through, toward the end of the work.

**Mr. Fretz:** From looking back on your experience, how tough would you say the various issues that you have to deal with are?

**Mr. Duclos:** In comparison to what?

• 1130

**Mr. Fretz:** Perhaps I could help you. How would you compare them to other major issues of public administration? Comparable in scope?

**Mr. Duclos:** I think there is a distinguishing feature of this review that I have not encountered in my experience before, which is the rising expectations of a—may we dare use the term—client population, of the Indian people themselves, which makes it a totally non-static situation, makes it constantly evolving. That introduces a dimension of complexity that I doubt you would find in any other department or agency trying to address a public administration issue of this kind.

**Mr. Fretz:** Mr. Duclos, in your opinion, why has it taken so long to get this review launched?

**Mr. Duclos:** Madam Chairman, Mr. Fretz, I was just looking at my reference list. In order to get under way, and I did not want to—dare I use the phrase—waste any more taxpayer money, I wanted to look at all the previous work that had been done. I have compiled 43 major review pieces that are being referenced into base material for this study. That is after combing 100 or more. A lot of work has been done in the department in the past. A lot of segments have been examined. For a variety of reasons, some of those have led to action, some of them have not.

If we are not just to re-invent wheels, we needed to take some time on the front end to know the condition of

*[Traduction]*

Il ne serait pas honnête de vous dire que nous avons l'intention d'adopter des recommandations les unes après les autres et de faire du rapport un simple résumé de la situation passée. Non. A mon avis, il y a des rapports extrêmement complexes.

Je ne veux pas juger de l'intégrité de quiconque à l'époque, il y a un projet de loi récent, le Bill C-31, qui pose de nouveaux problèmes pour toute cette étude, pour tout ce secteur. Autrement dit, dans certains cas, au fur et à mesure que l'on résout les problèmes, on en crée de nouveaux, mais nous avons l'intention de remettre en question toute la situation. Je suis certain que ce Comité reconnaîtra les progrès accomplis, ce qui n'empêche pas qu'il reste beaucoup à faire à cause de la complexité de la situation. Vous n'avez qu'à prendre les sept secteurs dont j'ai parlé dans ma déclaration d'ouverture, tout cela est très complexe.

Vous m'excuserez de m'appesantir sur cette question, mais je sais qu'il faut s'attendre à une période difficile vers la fin des travaux.

**M. Fretz:** En vous fondant sur votre expérience passée, pouvez-vous nous dire quels sont les divers problèmes auxquels vous devez vous attaquer?

**M. Duclos:** Comparés à quoi?

**M. Fretz:** Je vais peut-être pouvoir vous aider. Comment peut-on comparer cela aux autres secteurs importants de l'administration publique? Comparer par la portée?

**M. Duclos:** A mon avis, dans cette révision, il y a une caractéristique particulière que je n'ai jamais encore rencontrée, le fait que la population cliente, je ne sais pas si l'on peut oser le terme, a des attentes de plus en plus précises; la situation est donc loin d'être statique, elle est en évolution constante. Cela introduit une nouvelle dimension, une nouvelle complexité que vous ne trouverez probablement pas dans les autres ministères qui essaient de remettre en question leur administration publique.

**M. Fretz:** Monsieur Duclos, à votre avis, pourquoi a-t-il fallu attendre si longtemps cette révision?

**M. Duclos:** Madame la présidente, monsieur Fretz, j'étais en train de consulter ma liste de référence; avant de commencer, j'ai tenu à me familiariser avec tous les travaux qui avaient déjà été effectués, pour ne pas gaspiller encore l'argent du contribuable, je ne sais pas si je peux me permettre cette expression. J'ai dressé un inventaire de 43 révisions dont les références figurent dans cette étude. Cela, après en avoir passé en revue plus de 100. Le ministère a beaucoup travaillé dans ce domaine par le passé. Beaucoup de secteurs ont été étudiés. Pour toute une série de raisons, dans certains cas des mesures ont été prises, dans d'autres, pas.

Si nous ne voulons pas nous contenter de réinventer la roue, il faut commencer par se familiariser avec les



[Text]

the department, the condition of all previous reports and recommendations, and start that integration.

There has also been the question of sensitizing our own team to the conditions in the field. We, as bureaucrats, are often criticized for living in the ivory towers of Ottawa. There are some of us who like to get out and know what it is like out there and address the real problem in terms of our own staff or other public servants out there and the people they serve, in all candour both a high level of collaboration from everybody we have been in contact with, a high level of dedication on the part of departmental staff, and a very real understanding of many of the real problems, day by day.

If I can get some means of addressing those, and pass those recommendations on, then indeed I would feel very optimistic.

**Mr. Fretz:** Who, in your opinion or in your view, is really your client?

**Mr. Duclos:** I must respond in the direct sense. I am doing my review for my Minister, the President of the Treasury Board, who in turn has responded to his colleague. Through a couple of linkages, the Minister of the department that has the overall responsibility for these matters is the ultimate client. However, my client is my Minister.

**Mr. Fretz:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I want to go to a different area. It is not really a supplementary.

**The Chairman:** All right.

The bells are ringing for a vote, so we will need to stop in five minutes to get over there.

**Mr. Hovdebo:** My question is fairly general. The net result of the studies, the net result of much of this, has been suggested changes to the Indian Act, or suggested amendments to the Indian Act. The areas where Indian lands, minors' accounts, band capital moneys, spouses' preferential share, taxation of band properties, and so on, in almost every case your answer was that you were waiting for the Comptroller General's report before you would be able to present these amendments. What is the timetable now as far as these amendments are concerned?

• 1135

**Mr. Rawson:** If I left the impression that we would wait for the report from the Office of the Comptroller General before moving in those cases where it is a necessary legislative solution, then I left the wrong impression.

**Mr. Hovdebo:** That was my interpretation.

**Mr. Rawson:** I probably was not clear enough. Provided the Minister and the House of Commons approve, we will be moving on such things as minors' trust account, spouses' preferential share, taxation and some other things by way of legislation before this fall

[Translation]

conditions du ministère, avec toutes les recommandations et les rapports précédents, et intégrer tout cela.

Il a fallu également sensibiliser notre propre équipe aux conditions dans les régions. On accuse souvent les bureaucrates à Ottawa de vivre dans une tour d'ivoire. Certains parmi nous aiment se rendre sur place, constater eux-mêmes quelles sont les conditions, s'attaquer aux problèmes de notre personnel, des fonctionnaires qui sont sur place, et des gens qu'ils sont là pour servir; autrement dit, il faut que tout le monde fasse preuve d'esprit de coopération, d'énormément de dévouement, et cherche à comprendre véritablement, quotidiennement, les problèmes.

Si je peux trouver des moyens pour redresser ces situations, pour appliquer ces recommandations, certainement, je pourrais être optimiste.

**Mr. Fretz:** A votre avis, qui est votre véritable client?

**M. Duclos:** Je vais répondre directement. J'effectue cette révision pour le compte de mon ministre, le président du Conseil du Trésor qui, de son côté, a donné suite aux demandes de son collègue. Grâce à une série de liens, le ministre qui est à la tête du ministère responsable de ces questions-là est le client véritable. Cela dit, mon client, c'est mon ministre.

**M. Fretz:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Je vais passer à un autre sujet, ce n'est pas vraiment une question supplémentaire.

**La présidente:** Très bien.

La cloche sonne pour un vote, il faudra donc nous arrêter dans cinq minutes.

**M. Hovdebo:** J'ai une question d'ordre général à poser. Le résultat net des études, le résultat net de toute cette entreprise, c'est que l'on a suggéré des changements à la Loi sur les Indiens, ou du moins des amendements. Dans beaucoup de cas, les terres indiennes, les comptes des mineurs, les immobilisations de capitaux des bandes, la part préférentielle des conjoints, l'impôt sur les propriétés de la bande, et cetera, dans presque tous les cas, vous avez répondu que vous attendiez le rapport du contrôleur général avant de présenter des amendements. Où en sont ces amendements, quel est le calendrier?

**M. Rawson:** Si je vous ai donné l'impression que nous attendrions le rapport du bureau du contrôleur général avant de prendre des mesures lorsqu'une solution législative est nécessaire, ce n'était pas mon intention.

**M. Hovdebo:** C'est ce que j'avais compris.

**M. Rawson:** Je n'ai probablement pas été assez clair. Sous réserve de l'approbation du ministre et de la Chambre des communes, nous demanderons que des mesures soient prises dans le cas des comptes sous tutelle des mineurs, des parts préférentielles des conjoints, de

[Texte]

when the Office of the Comptroller General study is completed.

**The Chairman:** The question of taxing interest on Indian lands was mentioned in the February 1986 budget and in his letter of June 1. In addition, the deputy minister is saying that he hopes that there will be legislation in the fall. In other words, the progress has not exactly been terribly rapid. I am not asking the deputy to comment on that necessarily because I appreciate that Cabinet decisions and decisions of House Leaders are involved, and if there has been slippage, it has not necessarily been at the departmental level.

**Mr. Rawson:** The amendment was first proposed by the Kamloops Band in the spring of 1985. During 1985 band councils and governments studied the proposals, and over 115 band councils passed resolutions of support. That takes a lot of time because band councils had to think it through and be concerned with the possibilities.

By that time it was clear that there was enough support for the 1986 budget speech to reflect it. In April of 1986 Mr. Crombie and the Chief Many Jules of the Kamloops Band, who was the major figure behind this proposal, wrote all the chiefs in all the provinces and Members of Parliament outlining the main aspects of it. We then launched a process of speaking to every provincial government, but we had difficulty getting on-side with one of them.

In the spring of 1987 we had a final design of the amendments and an approach that could be made to the implementation. We are now at the summer of 1987 and have to release an information package. By the fall of 1987 we are hoping that we have introduction of the legislation. It is a complex world we work in, Madam Chair, a very complex world.

**The Chairman:** I think we appreciate that, Mr. Rawson. We know that yours is probably one of the most difficult ministries to administer.

**Mr. Redway:** I would just like to say that we will be looking forward to the next interim report we get at the end of October. I am sure that we will all be looking forward to seeing that blinding progress Mr. Rawson was telling us about.

• 1140

**Mr. Rawson:** So will I, Madam Chair. Thank you.

**The Chairman:** Thank you. On behalf of the committee, I would like to thank all the witnesses this morning.

This meeting stands adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

l'impôt, etc., et cela, avant l'automne, c'est-à-dire avant la parution de l'étude du contrôleur général.

**La présidente:** On a parlé de l'imposition des intérêts sur les terres indiennes dans le budget de février 1986 et dans cette lettre du 1<sup>er</sup> juin. De plus, le sous-ministre nous dit qu'il espère déposer un projet de loi à l'automne. Autrement dit, les progrès n'ont pas été terriblement rapides. Je ne demande pas au sous-ministre de commenter, je comprends que le Cabinet et les leaders en Chambre doivent prendre certaines décisions, et s'il y a eu négligence, ce n'est pas forcément au ministère.

**M. Rawson:** L'amendement a été proposé par la bande Kamloops au printemps 1985. Pendant 1985, les conseils de bande et les gouvernements ont étudié ces propositions et plus de 115 conseils de bande ont adopté des résolutions allant dans ce sens. Tout cela prend beaucoup de temps, car les conseils de bande ont dû y réfléchir, s'intéresser à toutes les possibilités.

Lorsque tout cela a été fait, l'opinion était suffisamment favorable pour qu'on en parle dans le discours du budget de 1986. En avril 1986, M. Crombie et le chef Many Jules de la bande de Kamloops, le principal promoteur de cette proposition, écrivirent à tous les chefs dans toutes les provinces, et aux députés, pour en expliquer les principales caractéristiques. Nous avons ensuite discuté de la question avec tous les gouvernements provinciaux, mais dans un cas, il a été difficile de les convaincre.

Au printemps 1987, nous avons eu une dernière séance de rédaction d'amendements et nous avons discuté de la démarche à suivre pour l'application. Nous atteignons maintenant l'été 1987, et nous devons publier un document d'information. D'ici l'automne 1987, nous espérons pouvoir déposer le projet de loi. Madame la présidente, nous travaillons dans un monde particulièrement complexe, excessivement compliqué.

**La présidente:** Nous comprenons cela, monsieur Rawson. Nous savons que vous avez peut-être un des ministères les plus difficiles à administrer.

**M. Redway:** Je veux ajouter que nous attendrons avec impatience le prochain rapport intérimaire qui est prévu pour la fin octobre. Je suis certain que nous verrons alors ces progrès aveuglants dont M. Rawson parlait.

**M. Rawson:** Moi aussi, madame la présidente. Merci.

**La présidente:** Merci. Au nom du Comité, je remercie tous nos témoins.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, June 16, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Bruce Rawson, Deputy Minister;

A. Silverman, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Gérard Duclos, Deputy Comptroller General,  
Management Review Branch.

#### TÉMOINS

Le mardi 16 juin 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Bruce Rawson, sous-ministre;

A. Silverman, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

Gérard Duclos, sous-contrôleur général, Direction de l'examen de la gestion.

CAI  
XC 16  
-P91

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Monday, June 29, 1987

Tuesday, September 29, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 23

Le lundi 29 juin 1987

Le mardi 29 septembre 1987

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

# Public Accounts

# Comptes publics

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 4—  
Income Tax Expenditures

INCLUDING:

Eighth and Ninth Reports to the House

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 4—Les dépenses fiscales

Y COMPRIS:

Huitième et neuvième rapports à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

**REPORTS TO THE HOUSE**

Tuesday, June 30, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Standing Orders of the House of Commons, your Committee has considered the Public Accounts of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986, and, in particular, Volume I, Sections 2 and 3 concerning the Auditor General's Opinion and Observations on the Financial Statements of the Government of Canada.
2. The cooperation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

**Need for a "Clean" Opinion**

3. Your Committee observed that in the nine Opinions on the Government's financial statements since 1977, when the Auditor General was first given this mandate, there has never been a "clean" Opinion. Each year there have always been at least two Reservations. Some of these, such as the failure to consolidate Crown corporations and unrecorded liabilities have been long standing and continue to be unresolved. In 1986 a new Reservation was introduced—the failure to provide for Crown corporation borrowings—which has resulted in a major difference of opinion between the Auditor General and the Government because of its stated accounting policies which the Auditor General considers to be inappropriate.
4. Your Committee recognizes that the issues associated with each Reservation are complex and have an impact on the size of the Government's deficit. It recognizes also that the Government wishes to resolve those issues raised by the Auditor General and to obtain a "clean" Opinion with no Reservations in the foreseeable future.
5. Your Committee has noted that in most cases the Auditor General is concerned about the inappropriateness of the stated accounting policies of the Government against which he must audit the financial statements. It is the view of your Committee that some of these accounting policies which are in dispute, should be examined by an independent professional accounting body which would recommend to the Government certain changes in accounting policy that would be acceptable to the Auditor General.
6. Your Committee endorses the work of the Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC) of the Canadian Institute of Chartered

**RAPPORTS À LA CHAMBRE**

Le mardi 30 juin 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les comptes publics du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1986 et, en particulier, le volume I, sections 2 et 3 concernant l'Opinion et les observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada.
2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

**Nécessité d'avoir une opinion «claire et nette»**

3. Votre Comité a remarqué que sur les neuf Opinions sur les états financiers du gouvernement émises par le Vérificateur général depuis qu'il s'est vu confier ce mandat en 1977, il n'y a jamais eu d'opinion «sans réserve». Chaque année, il y a toujours eu au moins deux réserves. Certaines, comme celles qui portent sur le défaut de consolider les données financières des sociétés d'État et le passif non comptabilisé, existent depuis longtemps et restent sans réponse. En 1986, une nouvelle réserve a été exprimée: le défaut d'établir une provision pour les emprunts des sociétés d'État, ce qui a suscité une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le gouvernement, le Vérificateur général jugeant la politique comptable du gouvernement inappropriée.
4. Votre Comité reconnaît que les questions associées à chacune des réserves sont complexes et ont une incidence sur l'importance du déficit du gouvernement. Il reconnaît également que le gouvernement désire régler les questions soulevées par le Vérificateur général et obtenir une opinion «claire» et sans réserve dans un avenir prévisible.
5. Votre Comité a observé que dans la plupart des cas, le Vérificateur général ne juge pas appropriées les conventions comptables énoncées du gouvernement en fonction desquelles il doit vérifier les états financiers. Votre Comité estime que certaines des conventions comptables contestées devraient être examinées par un organisme comptable professionnel indépendant qui recommanderait au gouvernement certains changements à sa politique comptable, en accord avec le Vérificateur général.
6. Votre Comité est satisfait du travail du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des

Accountants. In an earlier report, your Committee recognized the formation of PSAAC and encouraged the Government to maintain close coordination with it. (13th Report, First Session, 32nd Parliament, March 22, 1982). Recently PSAAC issued a statement on "General Standards of Financial Statement Presentation for Governments" (November 1986). Twenty-six of the thirty-five recommendations in this statement are consistent with existing Government practice and the remainder are being seriously considered. In your Committee's view, PSAAC should be invited by the Government to examine the accounting policies in question.

comptables agréés. Dans un rapport antérieur, votre Comité avait pris note de la formation du CCVOSP et encourageait le gouvernement à maintenir avec lui des relations étroites. (13 rapport, 1 session, 32 législature, 22 mars 1982). Récemment, le CCVOSP a publié une prise de position sur les «Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements» (novembre 1986). Vingt-six des 35 recommandations de cette prise de position correspondent à la pratique actuelle du gouvernement et les autres sont sérieusement envisagées. D'après votre Comité, le gouvernement devrait inviter le CCVOSP à examiner les conventions comptables en question.

#### Recommendation

7. Your Committee recommends that the Government invite the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) to examine those accounting policies of the Government that cause concern to the Auditor General in his audit of the Government's financial statements or do not fully conform to CICA standards and to recommend changes so that a "clean" Opinion can be obtained.

#### Recommandation

7. Votre Comité recommande que le gouvernement invite l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) à examiner les conventions comptables du gouvernement que le Vérificateur général juge inappropriées dans sa vérification des états financiers du gouvernement ou qui ne sont pas absolument conformes aux normes de l'ICCA et à recommander des changements de façon à obtenir une Opinion «claire et nette».

#### Failure to Provide for Crown Corporation Borrowings

8. In his first Reservation, the Auditor General reports that the Government has understated its reported liabilities and accumulated deficit by at least \$900 million by not providing an allowance for borrowings by the Canadian Wheat Board (CWB) for sales to sovereign governments which have been experiencing difficulties in servicing their debts. In the Auditor General's opinion, CWB's assets, which are composed of receivables from debtor countries that are significantly in arrears, are worth less than its government-guaranteed debt and, therefore, a shortfall of \$900 million, which is made up of accrued and unpaid interest on receivables for the period 1978 to 1983, should be booked as a liability in the Government's Statement of Assets and Liabilities.
9. The Government disagrees with the Auditor General's position. The Comptroller General stated before your Committee that no provision for borrowings is necessary because the Government expects that all moneys due from sovereign states will be collected eventually. He pointed out that mechanisms exist whereby the interest and post maturity interest are rescheduled and blended into new payment schedules and, furthermore, that the situation with the CWB is fully disclosed in a Note to the Government's financial statements.

#### Défaut d'établir une provision pour les emprunts des sociétés d'État

8. Dans sa première réserve, le Vérificateur général explique que le gouvernement a sous-estimé son passif déclaré et le déficit accumulé d'au moins 900 millions de dollars en n'établissant pas de provision pour les emprunts contractés par la Commission canadienne du blé (CCB) pour des ventes à des États souverains ayant des difficultés à rembourser leurs dettes. D'après le Vérificateur général, les éléments d'actif de la CCB composés des créances de pays débiteurs très en retard dans leurs paiements, ont moins de valeur que sa dette garantie par le gouvernement, d'où la différence de 900 millions de dollars en intérêts courus et impayés sur des créances allant de 1978 à 1983, devrait figurer au passif sur l'état de l'actif et du passif du gouvernement.
9. Le gouvernement n'est pas d'accord avec la position du Vérificateur général. Le Contrôleur général a déclaré devant votre Comité qu'aucune provision n'était nécessaire pour les emprunts car le gouvernement considère que les sommes dues par des États souverains finiront par être recouvrées. Il a expliqué qu'il existait des mécanismes permettant de rééchelonner et d'intégrer les intérêts et les intérêts après la date d'échéance de façon à établir de nouveaux calendriers de paiements, et qu'en outre, la situation de la CCB est clairement exposée dans une note afférente aux états financiers du gouvernement.

10. Your Committee also heard arguments from both the Auditor General and the Comptroller General in support of their respective positions. These included the question of the collectability of receivables significantly in arrears; the difference in nature between sovereign loans and commercial loans; and the provision of a valuation reserve and its impact on the government's deficit and financial statements.

11. In the light of the foregoing arguments, your Committee views this major difference of opinion between the Auditor General and the Comptroller General as a useful means for re-examining the Government's accounting policy with respect to borrowings of Crown corporations, where the Government guarantees the loans. However, as in a previous report, your Committee urges both parties to settle their differences in order that the Canadian people can have the proper confidence in the Government's financial statements (First Report, Second Session, 32nd Parliament March 13, 1984).

12. It is your Committee's view that where such guarantees are given to agents of the Crown and where the risk of loss or failure to repay, on the part of a debtor country or corporate entity, is very real, the Crown must be protected in all circumstances. Government's accounting policies should clearly enunciate the form of disclosure in the Government's financial statements where such risks are likely to occur.

13. It is questionable in this case of the sovereign loans of the Canadian Wheat Board whether the absence of a valuation allowance in the statement of Assets and Liabilities informs Parliament adequately of the potential risk and possible loss of assets to the Crown.

14. At the same time, it is not clear that limiting the provision for unpaid accrued interest to \$900 million would be adequate to provide a fair presentation of the Government's financial position. Having heard the arguments on both sides of this issue, your Committee concludes that an independent objective opinion should be sought from a professional accounting body, such as Public Sector Accounting and Auditing Committee, as to how the financial statements of the Government of Canada can fairly present the financial position of the Government with respect to sovereign loans.
10. Votre Comité a également entendu les arguments du Vérificateur général et du Contrôleur général pour défendre leurs positions respectives. Citons parmi ceux-ci la question du recouvrement des créances accusant un retard considérable, la différence de nature entre prêts entre états souverains et prêts commerciaux et l'établissement d'une provision pour évaluation et son incidence sur le déficit des états financiers du gouvernement.

11. À la lumière de ces arguments, votre Comité considère cette divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le Contrôleur général comme un bon moyen de réexaminer la politique comptable du gouvernement à l'égard des emprunts des sociétés d'État lorsque le gouvernement garantit les prêts. Cependant, comme dans un rapport précédent, votre Comité demande instamment aux deux parties de régler leur différend afin que le peuple canadien puisse avoir toute confiance dans les états financiers du gouvernement (1 rapport, 2 session, 32 législature, 13 mars 1984).

12. Votre Comité estime que lorsque de telles garanties sont accordées à des agents de l'État et qu'il existe véritablement un risque de perte ou de non-remboursement de la part de l'entité ou du pays débiteur, l'État doit être protégé en toute circonstance. Les conventions comptables du gouvernement devraient clairement exposer la formule de présentation à adopter dans les états financiers du gouvernement lorsque de tels risques peuvent exister.

13. Dans ce cas des prêts souverains de la Commission canadienne du blé, il est permis de se demander si en l'absence d'une provision pour évaluation dans l'état de l'actif et du passif, le Parlement est correctement informé du risque potentiel et de la perte éventuelle d'éléments d'actif de la Couronne.

14. En même temps, on peut se demander si limiter la provision pour intérêts courus impayés à 900 millions de dollars suffirait à donner une idée exacte de la position financière du gouvernement. Après avoir entendu les arguments des deux parties, votre Comité conclut qu'il faudrait demander une opinion objective indépendante à un organisme comptable professionnel comme le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public pour définir comment les états financiers du gouvernement du Canada peuvent présenter de façon juste la position financière du gouvernement à l'égard des prêts souverains.

Recommendation

15. Your Committee, therefore, recommends that the Government obtain an independent professional opinion from the Canadian Institute of Chartered Accountants on the reporting of sovereign loans

Recommandation

15. Par conséquent, votre Comité recommande que le gouvernement demande une opinion professionnelle indépendante à l'Institut canadien des comptables agréés sur la présentation des prêts souverains lorsque



where the risk of loss to the Government of Canada is significant.

le risque de perte pour le gouvernement du Canada est élevé.

#### Failure to Consolidate Crown Corporations

16. The second Reservation of the Auditor General has been the subject of several previous reports of your Committee since 1978. It concerns the Government's failure in its accounting policies to include the assets, liabilities, revenues and expenditures of Crown corporations in the financial statements of the Government. This results in an incomplete summary of the full nature and extent of the financial affairs and resources for which the Government is responsible. Furthermore, in 1986, the Auditor General noted the impact on the Government's overall deficit of the significant losses of two Crown corporations—Canada Deposit Insurance Corporation and Petro-Canada—which are outside of the government's accounting entity.
17. Your Committee recognizes that the consolidation of Crown corporations in the Government's financial statements is a complex subject because it involves so many other accounting issues such as fixed assets and revenue accruals. However, your Committee heard progress reports from the Comptroller General that substantial research work on consolidation was underway by the Office of the Comptroller General and by the Canadian Institute of Chartered Accountants and which will be reported to your Committee in the fall of 1988. Your Committee also noted that improvements in the reporting of Crown corporation information have been introduced in the 1986 Public Accounts; the Comptroller General stated that additional improvements will be made in the 1987 Public Accounts. Your Committee will continue to monitor the progress of this work.

#### Recommendation

18. Your Committee recommends that the Office of the Comptroller General provide it with a progress report on the consolidation of Crown corporations in the financial statements of the Government by September 30, 1988.

#### Need for Improved Financial Reporting for Parliament

19. Your Committee supports and encourages the work done by the Offices of the Auditor General and the Comptroller General and the Canadian Institute of Chartered Accountants on improved financial reporting for Parliament. In particular, your Committee notes the significant findings of the Auditor General's Federal Government Reporting Study (FGRS) of June 1986 and endorses the need for

#### Défaut de consolider les données financières des sociétés d'État

16. La deuxième réserve du Vérificateur général a fait l'objet de plusieurs des rapports précédents de votre Comité depuis 1978. Elle concerne la politique comptable du gouvernement selon laquelle l'actif, le passif, les recettes et les dépenses des sociétés d'État sont exclus des états financiers du gouvernement. Par conséquent, lesdits états ne présentent pas un sommaire complet de la pleine nature et de l'étendue des activités et des ressources financières qui relèvent du gouvernement. De plus, en 1986, le Vérificateur général a fait allusion à l'incidence sur le déficit global du gouvernement, des pertes importantes de deux sociétés d'État: la Société d'assurance-dépôts du Canada et Petro-Canada, qui sont en dehors de l'entité comptable du gouvernement.
17. Votre Comité reconnaît que l'intégration des sociétés d'État dans les états financiers du gouvernement est une question très complexe car elle fait intervenir un grand nombre d'autres problèmes comptables comme les immobilisations et les revenus à recevoir. Toutefois, d'après les rapports présentés à votre Comité par le Contrôleur général, des recherches approfondies sur la consolidation sont effectuées par le Bureau du Contrôleur général et l'Institut canadien des comptables agréés qui feront l'objet d'un rapport à votre Comité en automne 1988. Votre Comité a également noté que la présentation des renseignements sur les sociétés d'État avait été améliorée dans les comptes publics de 1986; le Contrôleur général a déclaré que d'autres améliorations étaient prévues pour 1987. Votre Comité continuera à suivre attentivement les progrès réalisés dans ce domaine.

#### Recommandation

18. Votre Comité recommande que le Bureau du Contrôleur général lui remette un rapport d'activité sur la consolidation des sociétés d'État dans les états financiers du gouvernement avant le 30 septembre 1988.

#### Nécessité d'une information financière améliorée pour le Parlement

19. Votre Comité appuie et encourage les Bureaux du Vérificateur général et du Contrôleur général et l'Institut canadien des comptables agréés dans les travaux qu'ils ont effectués sur l'amélioration de la présentation de l'information financière pour le Parlement. En particulier, votre Comité prend note des conclusions importantes de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux

a succinct annual financial report for parliamentarians and other users of government financial information.

20. Your Committee welcomes the favourable response to the Federal Government Reporting Study (FGRS) by the Comptroller General and his objective of improved financial reporting. It supports his current initiatives that include improved disclosure in Part III of the Estimates. Your Committee will monitor the progress made by the Office of the Comptroller General in its research work to improve Volume I of the Public Accounts as suggested in the FGRS Report, to improve the reporting of tax remissions, fixed assets, government reporting entity, and the timeliness of the Public Accounts.

Recommendation

- 21. Your Committee recommends that the Office of the Comptroller General provide it with a progress report with respect to the Federal Government Reporting Study recommendations by September 30, 1987.
- 22. Finally, your Committee acknowledges the work of the Public Sector Accounting and Auditing Committee in striving to establish for governments at all levels sound accounting standards and practices.
- 23. Your Committee requests a Government response to its recommendations in paragraphs 7 and 15 above pursuant to S.O. 99(2).
- 24. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 19, 21 and 23 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Tuesday, June 30, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

NINTH REPORT

- 1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Standing Orders of the House of Commons, your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1986 and, in particular, paragraphs 14.19 to 14.36, the

(ERFGE) du Vérificateur général en juin 1986 et reconnaît la nécessité d'un rapport financier annuel concis pour les parlementaires et les autres utilisateurs de l'information financière du gouvernement.

20. Votre Comité est heureux de la réponse favorable donnée par le Contrôleur général à l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux et de l'objectif qu'il s'est fixé d'améliorer la communication de l'information financière. Il appuie également les initiatives en cours qui comprennent à la partie III du Budget des dépenses une amélioration dans la présentation. Votre Comité suivra attentivement les progrès réalisés par le bureau du Contrôleur général dans ses travaux de recherche afin d'améliorer le volume I des Comptes publics conformément au rapport de l'ERFGE, les rapports sur les remises fiscales, les immobilisations, l'entité comptable du gouvernement et l'à-propos des Comptes publics.

Recommandation

- 21. Votre Comité recommande que le Bureau du Contrôleur général lui remette un rapport d'activité au sujet des recommandations de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux d'ici le 30 septembre 1987.
- 22. Enfin, le Comité remercie le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public du travail réalisé et des efforts accomplis pour établir pour les gouvernements à tous les niveaux, des normes et pratiques comptables saines.
- 23. Votre Comité souhaite une réponse du gouvernement à ses recommandations aux paragraphes 7 et 15 ci-dessus conformément à l'article 99(2) du Règlement.
- 24. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 19, 21 et 23 qui comprennent le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le mardi 30 juin 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

- 1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986 et, notamment, les

audit of the Radar Modernization Project (RAMP) of the Department of Transport.

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.
3. In February of this year, your Committee considered the latest annual report from the Treasury Board Secretariat on the cost control of major capital projects. This presented data on the Government's project approval process and indicated progress in controlling the costs of these projects since the current policy was adopted in 1980. Your Committee suggested improvements in this document.
4. In March and April, your Committee then considered one such major Crown project, the Radar Modernization Program (RAMP) of the Department of Transport. In two public meetings the major issues associated with RAMP were reviewed. Arising from the Auditor General's special audit of this capital project, your Committee dealt with inadequacies in the requirements definition process, the benefit-cost studies and the impact of the Treasury Board Secretariat's cost control process.
5. Your Committee noted that RAMP has been the subject of three successive benefit-cost analyses and that the Department's assessment of the latest of those studies was completed concurrently with the Committee's last meeting on this subject. The Auditor General was therefore not in a position to comment in detail on this latest benefit-cost analysis. Your Committee requested the Auditor General to undertake such an assessment and will consider his findings when these become available. Your Committee wishes to put the various parties on notice that a public meeting will be held on this subject when Parliament resumes in the fall and that your Committee will consider a more detailed report to the House at that time.
6. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 10, 16, 20 and 23 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,  
*Chairman.*

paragraphes 14.19 à 14.36, vérification du Projet de modernisation des radars (PMRA) du ministère des Transports.

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.
3. En février de cette année, votre Comité a étudié le dernier rapport annuel du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le contrôle des coûts des grands projets en immobilisations. Ce rapport contenait des données sur le processus d'approbation de projets du gouvernement et faisait état des progrès réalisés dans le contrôle des coûts de ces projets depuis l'adoption de la politique actuelle en 1980. Votre Comité a proposé des améliorations à ce document.
4. En mars et en avril, votre Comité a examiné l'un de ces grands projets de la Couronne, le Projet de modernisation des radars (PMRA) du ministère des Transports. Les principales questions associées au PMRA ont été étudiées lors de deux séances publiques. À la suite de la vérification spéciale effectuée par le Vérificateur général sur ce projet en immobilisations, votre Comité s'est penché sur les lacunes du processus de planification des besoins, les études avantages-coût et l'impact du processus de contrôle des coûts du Secrétariat du Conseil du Trésor.
5. Votre Comité a constaté que le PMRA avait fait l'objet de trois analyses successives d'avantages-coût et que le Ministère procédait à l'évaluation de la dernière de ces études au moment de la dernière réunion du Comité sur ce sujet. Le Vérificateur n'était donc pas en mesure de faire des commentaires détaillés sur cette dernière analyse. Votre Comité a demandé au Vérificateur général d'effectuer cette évaluation et étudiera ses conclusions lorsqu'elles lui seront communiquées. Votre Comité souhaite informer toutes les parties concernées qu'une séance publique aura lieu sur ce sujet lorsque le Parlement reprendra ses travaux en automne et que votre Comité envisagera de présenter un rapport plus détaillé à la Chambre à ce moment-là.
6. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages correspondants (*fascicules nos 10, 16, 20, et 23 qui comprend ce présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*  
AIDEEN NICHOLSON.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 29, 1987

(36)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 3:32 o'clock p.m., this day, in Room 208 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Public Accounts of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986 and in particular Volume 1, Sections 2 and 3; and the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986, paragraphs 14.19 to 14.36—Radar Modernization Project of the Department of Transport.

The Committee considered two draft reports to the House.

On motion of Alan Redway, *it was agreed*,—That the report on Volume 1, Sections 2 and 3 of the Public Accounts of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986, as considered, be adopted and presented to the House by the Chairman as the Eighth Report of the Committee.

On motion of Anthony Roman, *it was agreed*,—That the report on paragraphs 14.19 to 14.36—Radar Modernization Project of the Department of Transport of the 1986 Auditor General's Report, as considered and amended, be adopted and presented to the House by the Chairman as the Ninth Report of the Committee.

At 4:12 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, SEPTEMBER 29, 1987

(37)

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:07 o'clock a.m., this day, in Room 200 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada; Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders,

## PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 29 JUIN 1987

(36)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos à 15 h 32, dans la pièce 208, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman et Marcel R. Tremblay.

*Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude des Comptes publics du Canada pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986 et, plus particulièrement, le volume 1, sections 2 et 3, ainsi que le rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986, paragraphes 14.19 à 14.36—Projet de modernisation des radars du ministère des Transports.

Le Comité étudie deux projets de rapport à la Chambre des communes.

Sur motion de Alan Redway, *il est convenu*,—Que le rapport sur le volume 1, sections 2 et 3, des Comptes publics du Canada pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986 soit adopté et présenté à la Chambre des communes par la présidente à titre de huitième rapport du Comité.

Sur motion de Anthony Roman, *il est convenu*,—Que le rapport sur les paragraphes 14.19 à 14.36—Projet de modernisation des radars du ministère des Transports—du rapport du Vérificateur général sur l'année 1986, soit adopté dans sa version modifiée et présenté à la Chambre des communes par la présidente à titre de neuvième rapport du Comité.

À 16 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 29 SEPTEMBRE 1987

(37)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à 11 h 07 dans la pièce 200, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman et Marcel R. Tremblay.

*Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada; Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents du Règlement de la



the Committee commenced consideration of Chapter 4—Income Tax Expenditures of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statement of Kenneth M. Dye was deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

On motion of Marcel R. Tremblay, *it was agreed*,—That the following documents be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

- Letter dated September 16, 1987 from the Deputy Prime Minister in response to the Committee's Sixth Report (*See Appendix "PUBL-18"*);
- Letter dated August 11, 1987 from the Deputy Minister of Public Works (*See Appendix "PUBL-19"*);
- Letter dated July 14, 1987 from the Minister of Indian Affairs and Northern Development in response to the Committee's Fifth Report (*See Appendix "PUBL-20"*);
- Letter dated June 25, 1987 from the Minister for External Relations with respect to the Committee Eighth Report of the First Session, 33rd Parliament (*See Appendix "PUBL-21"*).

At 12:17 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

Chambre des communes, le Comité entreprend l'étude du chapitre 4—les dépenses fiscales—du rapport du vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

La déclaration liminaire de Kenneth M. Dye est considérée comme lue.

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion de Marcel R. Tremblay, *il est convenu*,—Que les documents suivants soient imprimés et ajoutés en annexe aux procès-verbaux et témoignages de la séance:

- Lettre du 16 septembre 1987 envoyée par le vice-premier ministre en réponse au sixième rapport du Comité (*Voir annexe «PUBL-18»*);
- Lettre du 11 août 1987 envoyée par le sous-ministre des Travaux publics (*Voir annexe «PUBL-19»*);
- Lettre du 14 juillet 1987 envoyée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en réponse au cinquième rapport du Comité (*Voir annexe «PUBL-20»*);
- Lettre du 25 juin 1987 émanant du ministre des Affaires extérieures au sujet du huitième rapport de la première session, 33<sup>e</sup> législature, envoyée par le Comité (*Voir annexe «PUBL-21»*).

À 12 h 17, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, September 29, 1987

• 1108

**The Chairman:** I call the meeting to order. The committee is commencing consideration of chapter 4, *Income Tax Expenditures*, of the report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986. The witnesses today are Mr. Dye, Auditor General, and Mr. Barry Elkin, Principal in the Auditor General's Office, who is mainly responsible for this chapter.

An opening statement from the Auditor General has been distributed. It will be printed in the record, but will not be read at this time.

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Tax expenditures have become one of the major ways in which the government allocates resources, delivers incentives, and influences private sector decisions. Chapter 4 of my 1986 Report is concerned with tax programs that are delivered through the income tax system and are designed to affect taxpayer behaviour. These programs are comparable to direct spending programs that provide special subsidies to certain groups or activities. Based on the Account of Selective Tax Measures prepared by the Department of Finance in 1985, we estimate them to be about \$28 billion annually.

Chapter 4 focussed on four fundamental issues associated with such income tax expenditures:

- the risks of using the income tax system to deliver government programs;
- the management of income tax expenditures;
- the income tax system and Crown corporations; and
- information for Parliament.

Our examination led us to conclude that the Income Tax Act is a high-risk statute to use for delivering programs. The failure to act in a timely manner to eliminate identified taxpayer-induced avoidance mechanisms has caused hundreds of millions of dollars in revenue losses. The quick flip used in the SRTC program is one example your Committee is familiar with.

The risk of foregoing large amounts of revenue with little net gain is perhaps the greatest risk associated with tax expenditures. It seems to me that the \$18 billion or so of losses and unused tax credits that are presently in the system are a direct result of this risk. Taxpayers undertook an activity that a tax preference was supposed to

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 29 septembre 1987

**La présidente:** Nous commencerons l'étude du chapitre 4 intitulé *Dépenses fiscales*, du Rapport du vérificateur général pour l'exercice prenant fin au 31 mars 1986. Les témoins que nous recevons aujourd'hui sont M. Dye, le vérificateur général, et M. Barry Elkin, directeur principal au Bureau du vérificateur général qui est le principal auteur de ce chapitre.

Le vérificateur général nous a fait distribuer une déclaration préliminaire. Elle sera annexée au procès-verbal, sans être lue.

**Déclaration de M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Les dépenses fiscales sont devenues l'un des principaux moyens qu'utilise le gouvernement pour attribuer des ressources, instaurer des mesures d'encouragement et influencer les décisions du secteur privé. Au chapitre 4 de mon Rapport annuel de 1986, il est question de programmes réalisés par le biais du régime fiscal, dans le but d'influer sur le comportement des contribuables. On pourrait comparer ces programmes aux programmes de dépenses directes qui prévoient l'octroi de subventions spéciales à certains groupes ou activités. D'après le compte du coût des mesures fiscales sélectives, publié par le ministère des Finances en 1985, nous estimons les dépenses fiscales à environ 28 milliards de dollars par année.

Le chapitre 4 portait sur quatre questions fondamentales associées aux dépenses fiscales, c'est-à-dire:

- les risques que comporte l'utilisation du régime fiscal comme moyen de réaliser des programmes du gouvernement;
- la gestion des dépenses fiscales;
- le régime fiscal et les sociétés d'État;
- l'informatisation destinée au Parlement.

Notre examen nous a amenés à conclure qu'il y a d'importants risques à utiliser la Loi de l'impôt sur le revenu pour réaliser des programmes du gouvernement. Comme on n'a pas agi en temps opportun pour éliminer les stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables, le gouvernement a accusé des pertes de quelques centaines de millions de dollars en recettes. Vous n'êtes pas sans connaître le «coup rapide» dans le cas du programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

Le grand risque associé aux dépenses fiscales est probablement celui de perdre des recettes élevées et de réaliser très peu de gains nets. Il me semble que les quelque 18 milliards de dollars de perte et de crédits d'impôt inutilisés qu'on retrouve actuellement dans le système sont une conséquence directe de ce risque. Les

*[Text]*

encourage but, because they were not in a taxable position, they did not use the preference. Whether or not the preferences created any additional activity can be seriously questioned.

We also concluded that, because the Department of Finance does not subject tax programs to appropriate pre-implementation and post-implementation procedures, it does not adequately manage tax-delivered programs.

I am pleased to tell you that the Department of Finance has advised my officials that it has established a new Tax Measures Evaluation Division. I hope this represents a firm commitment to subject tax programs to appropriate management procedures. The high-risk nature of the tax system as a vehicle to deliver programs requires that tax programs be subjected to management procedures that recognize these risks. The failure to do so represents a serious deficiency in the control over public moneys. I must caution you, however, that it is important to recognize that there are limits to how the income tax system can be used to support economic and social objectives without exposing public moneys to undue risk. As a result, at the program proposal stage, it is critical to perform a review of alternative delivery modes if the issue of value for money is to play a key role in the choice of instrument.

In reviewing Crown corporations and the tax system, we determined that Crown corporations that are technically defined as taxable Canadian corporations are able to bypass the normal parliamentary budgetary processes and obtain additional funds through the tax system. My 1986 Report refers to Canadian National Railways, Petro-Canada and the Scientific Research Tax Credit program as examples.

The confidentiality provisions of the Income Tax Act do not allow Revenue Canada, Taxation to disclose information provided to it by taxpayers. I am concerned that the ability of Parliament to scrutinize the activities of Crown corporations may be hampered when pertinent tax information is not available. I am also concerned that it may be difficult for taxpayers to perceive that a Crown corporation can in fact deal at arm's length with Revenue Canada, Taxation and the Department of Finance. Providing visibility to income tax matters of Crown corporations should remove that perception. To function properly, the integrity of the tax system must be maintained and protected. This must be weighed against any possible negative effects disclosure would have on the operations of certain Crown corporations. If required, parliamentary committee hearings can be held in camera to ensure confidentiality.

*[Translation]*

contribuables ont entrepris une activité qui devait être appuyée par un encouragement fiscal mais, comme ils n'avaient pas de revenu imposable, ils n'ont pas utilisé cet encouragement. On peut se demander dans quelle mesure les encouragements fiscaux donnent lieu à la création de nouvelles activités.

Nous avons également conclu, en 1986, que le ministère des Finances ne gérât pas de façon satisfaisante les programmes réalisés dans le cadre du régime fiscal puisqu'il ne procédait pas à un examen approprié, avant et après la mise en oeuvre.

Il me fait plaisir de vous annoncer que le ministère des Finances a fait savoir à mes représentants qu'il avait mis sur pied une division de l'évaluation des mesures fiscales. J'espère que ceci constitue un ferme engagement à assujettir les programmes fiscaux à des procédés de gestion appropriés. L'utilisation du régime fiscal pour réaliser des programmes gouvernementaux exige que les programmes soient assujettis à des procédés de gestion qui tiennent compte de ces critiques. Dans le cas contraire, le contrôle des deniers publics présentera des lacunes graves. Je tiens à vous rappeler, cependant, que certaines restrictions s'imposent sur la façon d'utiliser le régime fiscal pour atteindre des objectifs économiques et sociaux sans exposer les deniers publics à des risques injustifiés. En conséquence, au moment de soumettre un projet, il est essentiel de procéder à un examen des diverses façons de réaliser un programme si l'on veut assurer que l'optimisation des ressources joue un rôle-clé dans le choix des outils.

Lors de notre examen du régime fiscal et des sociétés d'État, nous avons conclu que les sociétés, étant techniquement reconnues comme des sociétés canadiennes imposables, sont en mesure de passer outre au processus budgétaire normal du Parlement et d'obtenir des fonds supplémentaires par le biais du régime fiscal. Mon rapport de 1986 cite en exemple le Canadien National (CN), Petro-Canada, et le crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu en matière de confidentialité ne permettent pas à Revenu Canada, Impôt de divulguer des renseignements au sujet des contribuables. Je m'inquiète du fait que la capacité du Parlement de faire un examen rigoureux des activités des sociétés d'État soit affectée alors qu'il ne dispose pas des données pertinentes. Je m'inquiète de plus du fait qu'il puisse être difficile pour les contribuables de s'imaginer que les sociétés d'État n'ont aucun lien de dépendance avec Revenu Canada, Impôt et avec le ministère des Finances. Si l'on mettait en lumière les questions d'impôt sur le revenu relatives aux sociétés d'État, on pourrait changer cette perception. Pour que le régime fiscal fonctionne correctement, il faut que son intégrité soit maintenue et protégée. Cela doit être pesé en tenant compte de l'incidence négative que risquerait d'avoir une divulgation sur les opérations de certaines sociétés d'État. Au besoin, les audiences de comités parlementaires



[Texte]

In examining the information provided to Parliament, we concluded that Parliament urgently needs information on tax expenditures to carry out its twin roles of considering proposed legislation and holding the government accountable for the use of public resources. Parliament's role in holding the government accountable for resource reallocation decisions becomes more difficult when the Fiscal Plan, the Estimates and the Public Accounts do not disclose government activities undertaken through the tax system.

It is also important that Parliament be aware of legislation that is targeted to a particular entity. I am concerned that tax professionals and others may know that a change in legislation has been specifically targeted while Parliament may not.

Your committee's 14th Report to the House of Commons recommended that the Minister of Finance table an annual report stating the objectives, known information on progress toward these objectives, and estimated costs of every major tax expenditure program. It is interesting to note that the Committee asks for nothing more than the information a good monitoring program would yield.

It has presently become fashionable for governments to critically review income, commodity and payroll tax systems. Governments throughout the world are asking how efficient and how fair their systems are. It seems to me that tax programs require on-going management. Questions that are now being asked would have been answered long ago had appropriate management procedures been applied to programs delivered through the tax system. The old cliché—out of sight, out of mind—takes on a whole new meaning.

I hope that the Department of Finance will be able to assure your Committee that in future Parliament will be kept fully informed on tax expenditure programs, both before and, at regular intervals, after implementation. I also hope that the Department will be able to assure your Committee that appropriate management procedures will be instituted to ensure that public moneys are protected.

**The Chairman:** May I also say how pleased we are to have with us this morning the Auditors General from the Commonwealth?

This particular chapter is, I believe, a first anywhere. The chapter is concerned with tax programs that are delivered through the income tax system and therefore which are designed to affect taxpayer behaviour. In our deliberations this morning we will be concerned with accountability issues, not with assessing whether the tax expenditures themselves have social values or public policy goals and aims that make the expenditure

[Traduction]

pourraient se faire à huis clos, afin d'assurer la confidentialité.

En examinant l'information destinée au Parlement, nous avons conclu que le Parlement a absolument besoin d'informations sur les dépenses fiscales pour pouvoir à la fois examiner les textes de loi proposés et tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des ressources publiques. Il devient difficile pour le Parlement de tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des ressources publiques lorsque le plan financier, le Budget des dépenses et les Comptes publics n'indiquent pas les activités entreprises par le biais du régime fiscal.

Il est également important que le Parlement connaisse les textes de loi qui visent une entité en particulier. Je conçois mal que les fiscalistes et autres observateurs soient au courant d'une modification législative, alors que le Parlement n'en sache rien.

Dans son 14<sup>e</sup> rapport à la Chambre des communes, votre Comité recommandait au ministre des Finances de présenter un rapport annuel indiquant les objectifs, l'information qu'il possède sur les progrès réalisés en vue de l'atteinte de ces objectifs, ainsi que les coûts approximatifs de chacun des grands programmes de dépenses fiscales. Il est intéressant de constater que le Comité ne demande rien de plus que des renseignements qu'un solide programme de contrôle pourrait permettre de recueillir.

De plus en plus, il est possible de procéder à un examen critique des revenus, des marchandises et des systèmes de retenues de la paye. Dans le monde entier, les gouvernements cherchent à déterminer si leurs systèmes sont justes et efficaces. Il me semble que les programmes fiscaux exigent une gestion constante. On aurait trouvé depuis longtemps réponse aux questions soulevées aujourd'hui si des procédés de gestion appropriés avait été appliqués aux programmes réalisés par le biais du régime fiscal. Le vieux proverbe qui dit «loin des yeux, loin du cœur» trouve ici une nouvelle application.

J'espère que le ministère des Finances sera en mesure d'assurer votre Comité que le Parlement sera dorénavant mieux informé au sujet des programmes de dépenses fiscales, avec la réalisation de ceux-ci, puis à intervalles réguliers par la suite. J'espère également que le ministère sera en mesure de donner l'assurance à votre comité que des méthodes de gestion appropriées seront instituées pour assurer la protection des deniers publics.

**La présidente:** J'aimerais dire également combien nous sommes heureux de la présence dans la salle des vérificateurs généraux du Commonwealth.

Je crois que ce chapitre particulier constitue une première mondiale. Il traite des programmes gouvernementaux réalisés par le biais du régime fiscal et qui sont donc destinés à influencer le comportement du contribuable. Dans nos délibérations ce matin, nous allons traiter de la reddition de comptes, non de l'évaluation de la valeur sociale des dépenses fiscales, c'est-à-dire de leur utilité au regard des objectifs



## [Text]

worthwhile. Our concern will be with the question: are there adequate measures in place to assess the costs of these tax expenditures, bearing in mind that they are demand-driven, that they are harder to assess than programs of direct grants?

I will begin by asking Mr. Dye if he has some opening comments to make.

• 1110

**Mr. Dye:** Thank you. I am very pleased that your committee was able to hold the hearing at a time when I am honoured by hosting my colleagues from around the Commonwealth. We have, I think, 44 countries present, and it is a nice honour for Canada to be asked to hold this meeting.

I had intended in my opening verbal comments this morning to talk about my objectives of this meeting, which I do not think can be met at this meeting. I had objectives of obtaining a commitment from the Department of Finance that tax expenditures will be subjected to appropriate management procedures, hoping we would also get a commitment from the Department of Finance to provide appropriate information on tax expenditures to Parliament at the time of the budgetary and spending review process and when amendments are going to legislation, and also to bring to the attention of the Public Accounts Committee the need for government to take appropriate steps to ensure that the confidentiality provisions of the Income Tax Act do not hamper Parliament's ability to receive all the relevant information on Crown corporations.

Our examination led us to conclude that the Income Tax Act is a very high-risk statute to use for delivering programs. We also concluded that the Department of Finance did not subject tax programs to appropriate pre-implementation and post-implementation procedures and that it had not adequately managed tax-delivered programs. I know that the Department of Finance will be telling you of their achievements in terms of establishing a tax measures evaluation division. They have responded, which I am pleased to note.

It is also important that Parliament be very aware of legislation that is before them that is targeted towards particular entities. I am concerned that tax professionals and others may know of changes in legislation that have been specifically targeted, while Parliament is being kept in the dark.

I hope that the Department of Finance will be able to assure your committee that in future Parliament will be fully informed of tax expenditure programs, both before and at regular intervals after implementation. I also hope that in future hearings the department will be able to assure your committee that appropriate management procedures will be instituted to ensure that public moneys are protected.

## [Translation]

gouvernementaux. Il s'agira pour nous de déterminer si des moyens suffisants existent pour évaluer le coût de ces dépenses fiscales, sachant que ce coût dépend de la réaction des contribuables qui est beaucoup plus difficile à évaluer que celui des subventions directes.

Je vais d'abord demander à M. Dye s'il a quelques remarques liminaires à faire.

**M. Dye:** Je vous remercie. Je suis très heureux que votre Comité ait pu tenir cette séance au moment même où j'ai l'honneur de recevoir mes collègues du Commonwealth. Quarante-quatre pays, je crois, sont représentés ici et c'est un grand honneur pour le Canada que d'avoir été invité à organiser ce rassemblement.

J'avais l'intention, dans mes remarques d'introduction verbale aujourd'hui de formuler les objectifs concernant cette séance, qui ne pourront sans doute pas être atteints ce matin. J'espérais obtenir un engagement du ministère des Finances d'appliquer des procédures de gestion appropriées aux dépenses fiscales, de communiquer des renseignements suffisants au Parlement au moment de l'examen du budget et des dépenses publiques et au moment de l'adoption des modifications de la loi, et porter enfin à l'attention du Comité des comptes publics la nécessité pour le gouvernement de prendre des mesures appropriées propres à garantir que les dispositions relatives à la confidentialité de la Loi de l'impôt sur le revenu ne nuisent pas à la capacité du Parlement de prendre connaissance de toutes les données voulues sur les sociétés de la Couronne.

Notre examen nous a amenés à conclure qu'il est extrêmement risqué de se servir de la Loi de l'impôt sur le revenu comme outil d'exécution de programmes gouvernementaux. Nous avons constaté également que le ministère des Finances ne soumet pas les programmes fiscaux à des procédures d'évaluation préalables appropriées et qu'il a mal géré par le passé les programmes de dépenses fiscales. Je sais que le ministère des Finances se targuera d'avoir créé une division de l'évaluation des mesures fiscales. Je constate avec plaisir qu'il répond ainsi à nos critiques.

Il importe également que le Parlement soit informé du fait que certaines mesures législatives qui lui sont soumises s'adressent à certains groupes en particulier. Je m'inquiète de ce que les fiscalistes et d'autres soient au courant des mesures fiscales qui concernent certaines catégories de contribuables en particulier alors que le Parlement est tenu dans l'ignorance.

J'espère que le ministère des Finances pourra vous donner l'assurance qu'à l'avenir le Parlement sera tenu pleinement informé des programmes des dépenses fiscales aussi bien avant leur mise en oeuvre que par après à intervalles réguliers. J'espère également que le ministère pourra vous garantir ultérieurement que des méthodes de gestion appropriées seront mises en place de manière à protéger les fonds publics.

[Texte]

**The Chairman:** Before I go to the first questioner, may I just say that it was a former chairman of this committee, Ron Huntington, who as an opposition Member of Parliament really did a lot to draw to the attention of parliamentarians the problems with tax expenditures and the need to have clearer and better accountability methods in place. So I hope that with today's hearing we may be able to build on that kind of concern and hopefully come up with some recommendations to support those of the Auditor General.

**Mr. Redway:** Mr. Dye, you noted in your report that tax expenditures on an annual basis total some \$28 billion. That figure is remarkably close to what the annual deficit is, give or take a few billion dollars. So it seems to me that it takes on an added significance when one looks at it in that light and realizes that perhaps, if suddenly we wiped out all tax expenditures, we might even balance our budget and eliminate our deficit.

Some people refer to these things not just as tax expenditures, which the Finance Department calls them of course, but as tax rip-offs. Obviously all of the items that are included in that \$28 billion annually in the way of tax expenditures are not things that could be described as ways of tax avoidance, things like the investment write-off, the \$1,000 investment deduction and the age deductions, and that sort of thing; there are a number of items. That certainly highlights in my mind the need to have a significant look at these things before they are implemented.

• 1115

Now, your report indicates that you had some difficulty finding proper pre-implementation procedures in place. Perhaps you could tell us if you were able to find anything in the Finance Department, any group or system for analysing the objectives of a tax expenditure. Is there a system in place that would compare various potential methods of solving the same problem, whether they be tax expenditures or other alternatives, in order to arrive at a cost benefit analysis, if you will, of a tax expenditure before it is actually recommended to Parliament? Is there any system in the Finance Department that does a tax benefit or a cost-benefit analysis on a specific tax expenditure?

**Mr. Dye:** In the \$28 billion that you are referring to, it is really split into two pieces, the \$9 billion. . . It is based on characteristics that do not intend to alter the taxpayer's behaviour. So we did not concentrate on that. We looked at the other \$19 billion, where they are usually designed to effect taxpayer behaviour. The examples there might be the investment tax credits, fast write-offs on capital equipment, fast write-offs for resource sector, MURBs, RRSPs, political contribution tax credits and SRTCs, that type of thing.

[Traduction]

**La présidente:** Avant de donner la parole au premier intervenant j'aimerais rappeler le rôle joué par un ancien président de ce Comité, M. Ron Huntington, qui a beaucoup fait lorsqu'il siégeait dans l'opposition pour attirer l'attention des parlementaires sur le problème des dépenses fiscales et la nécessité de meilleures méthodes de reddition de comptes. J'espère donc que, dans nos travaux d'aujourd'hui, nous pourrions partir de cette base et formuler des recommandations qui vont dans le sens de ce que souhaite le vérificateur général.

**M. Redway:** Monsieur Dye, vous dites dans votre rapport que les dépenses fiscales se montent annuellement à quelque 28 milliards de dollars. Ce chiffre est remarquablement proche de celui du déficit budgétaire, à quelques milliards de dollars près. On constate l'importance du problème si on l'examine sous cet angle, car on voit alors que, si l'on supprimait toute dépense fiscale, nous pourrions équilibrer notre budget et éponger tout le déficit.

Le ministère des Finances appelle ces mesures des dépenses fiscales mais d'autres les considèrent plutôt comme des cadeaux fait à certaines catégories de contribuables. Évidemment, tous les éléments qui sont englobés dans ce montant de 28 milliards de dollars annuels de dépenses fiscales ne sont pas des moyens pour éviter de payer l'impôt et je pense notamment à la déduction de placement, aux 1,000\$ de déduction de revenu de placement, la déduction de personne âgée et ce genre de choses. En tout cas, cela montre bien qu'il est nécessaire de regarder de près ces mesures avant de les appliquer.

Vous dites dans votre rapport que vous n'avez guère trouvé de procédures d'analyse préalable adéquates. Pourriez-vous nous dire s'il existe quelque chose au ministère des Finances, un groupe ou un mécanisme en vue d'analyser les objectifs d'une dépense fiscale. Existe-t-il un système qui permette de comparer diverses méthodes possibles de résoudre un même problème, qu'il s'agisse de dépenses fiscales ou d'autres moyens d'action, de manière à pouvoir effectuer une sorte d'analyse de rentabilité comparative, en quelque sorte, avant que le ministère ne recommande une dépense fiscale au Parlement? Existe-t-il au ministère des Finances un mécanisme d'étude des coûts et des avantages d'une mesure fiscale donnée?

**M. Dye:** Le chiffre de 28 milliards de dollars dont vous parlez se compose en fait de deux éléments, les 9 milliards de dollars. . . Il s'agit là des déductions qui ne sont pas destinées à modifier le comportement du contribuable. Nous les avons donc laissées de côté. Nous nous sommes plutôt concentrés sur les autres 19 milliards de dollars, les mesures qui visent à influencer le comportement du contribuable. Ce sont les crédits d'impôt à l'investissement, la déduction accélérée des frais d'immobilisations, l'amortissement accéléré dans le secteur minier, les IRLM, les REER, les crédits d'impôt pour contributions aux partis politiques, les CIRS et ce genre de choses.

[Text]

I am going to ask Barry Elkin what our auditors did find. He was on the site; I was not. He has better knowledge than I do of what was found in the Department of Finance with respect to systems and analysis of cost benefits.

**Mr. Barry Elkin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** I understand that the tax policy unit at the Department of Finance is continually dealing around the table on a challenge basis. You are looking at a particular problem and trying to solve a particular problem. Generally, they do prepare certain types of analyses. As an example, with research and development, they put a booklet or paper before Parliament. For example, in the research and development area, Canada has been delivering programs to research and development through the tax system for about 40 years. However, there is nothing to say what we received for the previous dollars that were spent.

There is difficulty in deciding how much you want to throw into the program. Things like leveraging, how much a taxpayer's money is going to be at risk, how much government money is going to be at risk affect the program. The interesting thing is that when you talk to the people at the Finance Department, they are certainly all aware of these problems, but there was no formalized method. They could not give us documentation on the programs that we examined. You definitely come away with a feeling that they have discussed certain aspects and they are not dealing in the dark, except there is no formalized documentation. There is no documented history of programs. We could not put our hands on anything.

**Mr. Dye:** It is my view that in fact expenditures are deserving of equal management talent and time as direct expenditures.

**Mr. Redway:** I understand there is some sort of analysis that goes on, but it is not documented. Is that right? They actually do compare alternatives and other approaches to solving the same problem, but they do not document anything. Is that what you are saying, Mr. Elkin?

**Mr. Elkin:** I think it is fair to say that there is no documentation. I think it is fair to say that probably in certain instances they have compared alternative delivery mechanisms. I cannot satisfy you that there are always criteria. To my knowledge, no criteria have been developed by them to say this is what we want to see in a particular tax program, or this is when we will use the system and this is when we will not use the system. I have not seen that, to my knowledge.

[Translation]

Je vais demander à Barry Elkin de vous indiquer ce que nos vérificateurs ont constaté. Il était sur place et je ne l'étais pas. Il sait mieux que moi ce que nos vérificateurs ont trouvé au ministère des Finances, du point de vue des analyses de rentabilité.

**M. Barry Elkin (directeur principal, Direction des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Je crois savoir que la section de la politique fiscale du ministère des Finances fonctionne au coup par coup. S'il s'agit d'étudier ou de résoudre un problème en particulier, elle effectue certaines analyses. Par exemple, dans le domaine de la recherche et du développement, elle a produit un rapport ou un document qui a été soumis au Parlement. En effet, dans le domaine de la recherche et du développement, le Canada applique des mesures fiscales d'encouragement depuis une quarantaine d'années environ. Cependant, il n'existe aucune donnée montrant ce que nous avons obtenu en échange des concessions fiscales.

Il est difficile de déterminer combien va coûter un programme. Des éléments tels que l'effet multiplicateur, l'importance des risques effectifs encourus par le contribuable et l'état, affectent l'utilisation d'un programme. Il est intéressant de noter que, lorsqu'on parle de tout cela aux fonctionnaires du ministère des Finances, ils ont certainement tous conscience de ces problèmes mais sans qu'il existe une méthode formelle pour les résoudre. Ils n'ont pu nous remettre aucune documentation sur les programmes que nous avons examinés. On en sort avec l'impression qu'ils ont certainement discuté de certains aspects et qu'ils n'agissent pas dans une complète ignorance, mais il n'existe pas de documentation formelle. Il n'existe pas une historique des programmes. Nous n'avons rien trouvé à nous mettre sous la dent.

**M. Dye:** Je considère que les dépenses fiscales méritent qu'on leur consacre autant d'attention et de compétence que les dépenses directes.

**M. Redway:** Si j'ai bien compris, le ministère effectue donc certaines analyses mais elles ne sont pas couchées par écrit. Est-ce exact? On y procède effectivement à une comparaison de diverses méthodes de résoudre un problème mais sans documentation formelle. Est-ce là ce que vous dites, monsieur Elkin?

**M. Elkin:** Il est juste de dire qu'il n'y a pas de documentation. Il est juste également de dire que, dans certains cas, le ministère a effectivement comparé plusieurs mécanismes d'exécution. Je ne peux pas vous garantir que l'on applique toujours des critères. A ma connaissance, il n'existe pas de critères définissant ce que l'on veut voir dans un programme fiscal donné, ou déterminant dans quelle condition on va recourir aux dépenses fiscales et dans quelle condition on va employer d'autres moyens. Je n'ai rien vu de tel.



[Texte]

[Traduction]

• 1120

**Mr. Redway:** So in the absence of documentation it is impossible to say whether they are actually carrying out a proper analysis. Is that what you are saying?

**Mr. Elkin:** We are satisfied there is not a proper analysis, because certainly there is no continual cost information. For things like monitoring, you certainly need cost information. For things like evaluation, the evaluations we have examined are not adequate in the context of say OCG requirements. So there are certain key elements that are not sitting there. They are not in place.

**Mr. Redway:** Are you now talking about things that should be happening after a program is put in place, or before? You are talking about, it seems to me, perhaps an analysis of a program once in place and the monitoring of it that might go on after it is in place. But that is a distinctly different thing from actual analysis that should take place before the program is implemented, is it not?

**Mr. Dye:** We are critical on both counts. We think to manage this process adequately there should be pre-implementation as well as post-implementation management processes; and neither were there in sufficient quantity or quality for us to give you assurance that the tax expenditure programs are adequately managed.

**Mr. Redway:** There is no way for parliamentarians to have an input into this process either. Have you some suggestions for what might be done to improve that part of the aspect?

**Mr. Dye:** I think we do. You may recall the federal government reporting study, the FGRS study. There we set out a listing of tax expenditures in a table and suggested—and I think your committee agreed—it would be helpful to have this tax expenditure information reported to you on an annual basis. I think you should also be aware in legislation, before a tax expenditure is contemplated, what the price tag should be on that program.

**Mr. Redway:** Are you familiar with the process that has been put in place in the state of California, Mr. Dye? We were provided with some material that indicated in California now they have a procedure in which initially the California Legislative Analysis Office prepares and presents to the legislature a comprehensive annual report of the state's tax expenditure programs, including their provisions, rationale, effectiveness, efficiency, and costs in terms of forgone revenues. That all seems to include the sorts of analysis you are suggesting is lacking at the present time in the Finance Department.

Secondly, the legislature's revenue and taxation committees then review the report findings and submit their own recommendations to the legislature's budgetary and fiscal committees. Thirdly, the legislative budgetary and fiscal committees are to incorporate the recommendations they choose to adopt into the tax

**M. Redway:** En l'absence de documents il est donc impossible de savoir s'il se fait effectivement une analyse appropriée, c'est bien ce que vous voulez dire?

**M. Elkin:** Nous sommes convaincus qu'il ne se fait pas d'analyse appropriée, car il n'y a aucune information suivie sur les frais. Pour qu'il y ait contrôle, il faut absolument avoir des données sur les frais. Pour les évaluations, celles que nous avons examinées ne répondent pas aux exigences du Bureau du contrôleur général, par exemple. Il nous manque donc certains éléments clés.

**M. Redway:** Est-ce que vous voulez parler des mesures de contrôle après la mise en place d'un programme, ou avant? Il me semble que vous voulez parler des analyses des programmes en place et du contrôle de programmes en vigueur. Mais l'analyse qui devrait avoir lieu avant la mise en place du programme est une toute autre chose, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Nous avons des critiques sur les deux aspects. A notre avis, pour une bonne gestion, il faut des analyses avant ainsi qu'après la mise en oeuvre du programme; les mécanismes actuels, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité sont insuffisants pour que nous puissions vous rassurer sur la bonne gestion des programmes de dépenses fiscales.

**M. Redway:** Et les parlementaires ne peuvent pas non plus dire leur mot. Pouvez-vous nous suggérer quelque chose pour améliorer cet aspect-là?

**M. Dye:** Oui, je le pense. Vous vous souvenez peut-être que nous avons effectué une étude, l'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux. Nous y avons inclus une liste des dépenses fiscales et suggéré—il me semble que votre Comité était de notre avis—qu'il serait bon que l'on vous fasse rapport annuellement sur les dépenses fiscales. J'estime que les législateurs devraient être informés avant la mise en place d'un programme de dépenses fiscales de ce qu'il coûtera.

**M. Redway:** Êtes-vous au courant du système qui a été adopté en Californie, monsieur Dye? Nous avons reçu des documents selon lesquels l'État de Californie a adopté une procédure selon laquelle l'Office d'analyse de la législature californienne prépare un rapport annuel détaillé des programmes de dépenses fiscales de l'État, rapport qu'il dépose devant la législature et où sont expliquées les dispositions, les justifications, l'efficacité, l'efficience et le coût fiscal des programmes. Cela me semble correspondre au genre d'analyse qui selon vous manque actuellement au ministère des Finances.

Deuxièmement, le Comité du revenu et de l'impôt de la législature étudie le rapport et font leurs propres recommandations aux Comités du budget et de l'impôt. Troisièmement, ces deux comités incorporent les recommandations qu'ils ont retenues dans un projet de loi portant révision du budget des dépenses fiscales, lequel est



[Text]

expenditure budget revision bill. Then this bill is reviewed and acted on in the annual direct expenditure budget process.

Would that be a reasonable procedure for this committee and Parliament to consider following in the case of our own situation?

**Mr. Dye:** I too was intrigued with the advances made in the State of California. My sense is that your committee might want to spend more time considering this process they use. It seems to be very comprehensive and useful to the legislators in the state of California. I notice it does not comment on audit of the process. But I think giving this information to legislators through their Legislative Analysis Office is a powerful tool to allow the legislators to know what is going on with the taxpayers' dollars that are deliberately not being collected, through various tax expenditure programs.

**Mr. Redway:** Are you aware of any other jurisdictions that may use the same sort of process, or perhaps a similar process?

**Mr. Dye:** No, I am not. I have not heard of anything in Europe or in Asia. To the best of my knowledge, this is the first time tax expenditure reporting has been legislated. There may be cases; I am just unaware of them.

• 1125

**Mr. Redway:** Is this based on some great auditing philosophy that is developing at the moment, or is this something that California has pulled out of the orange groves?

**Mr. Dye:** I would like to give credit to the legislators, of course. Their parliamentarians are no doubt their auditor general's clients, and they probably asked for it.

**Mr. Redway:** But your feeling would be that this would be a process that would certainly be worth our investigating, with a view to perhaps implementing?

**Mr. Dye:** I think it would be very useful background information for your committee, and useful discussion over that process. Perhaps the process is not entirely appropriate to the Canadian context of a Westminster-model type of Parliament. We do not have the legislative analysts' office. We might need different mechanisms, but my sense is that their process at the end of the day would be very useful for parliamentarians to have the information, which I believe they deserve.

**Mr. Redway:** If a procedure of this sort was set up, it would appear to me to require the Department of Finance or somebody to do the pre-implementation analysis that it now appears to be lacking, and it would also require the post-implementation monitoring process as well. Do you have any further thoughts as to how we might compel the department to do that, rather than just suggesting it to them?

[Translation]

ensuite soumis à une étude et adopté dans le cadre du processus budgétaire annuel pour les dépenses directes.

Pensez-vous que ce Comité et le Parlement devraient envisager la possibilité d'adopter ce même type de procédure?

**Mr. Dye:** J'ai moi aussi été très intéressé par ce qu'a fait l'État de Californie. J'estime qu'il serait sans doute bon que le Comité étudie de plus près la procédure. Elle me paraît être très complète et utile aux législateurs de l'État de Californie. J'ai noté qu'il n'y est pas question de vérification de la procédure même. Mais faire passer l'information par le Bureau des analyses de la législature est certainement un excellent moyen pour informer les législateurs de ce qu'il advient du manque à gagner qu'entraînent les divers programmes de dépenses fiscales.

**Mr. Redway:** Savez-vous si d'autres juridictions ont adopté le même genre de procédure?

**Mr. Dye:** Pas à ma connaissance. Je ne connais rien de semblable en Europe ou en Asie. À ma connaissance, c'est la première fois que la procédure des rapports de dépenses fiscales est légiférée. Cela s'est peut-être déjà fait ailleurs, mais je ne suis pas au courant.

**Mr. Redway:** Cette idée vient-elle du nouveau concept de la vérification qui devient à la mode ou est-ce tombé tout mûr d'un oranger?

**Mr. Dye:** Je préfère évidemment que le mérite en revienne aux législateurs. Il est bien entendu que les parlementaires sont les clients du vérificateur général et ils lui ont probablement demandé de mettre sur pied la procédure.

**Mr. Redway:** Mais selon vous, elle vaut certainement la peine qu'on l'examine de plus près et qu'on envisage éventuellement de l'adopter?

**Mr. Dye:** J'estime que ce serait un exercice fort utile pour le Comité. La procédure ne peut probablement pas être appliquée exactement au Canada dans le système parlementaire britannique. Nous n'avons pas de bureau des analyses de la législature. Il faudrait peut-être adopter une procédure différente, mais en fin de compte, j'estime qu'il serait fort utile aux parlementaires de recevoir toute l'information qu'ils méritent d'avoir.

**Mr. Redway:** Si nous adoptions une procédure de ce genre, il me semble que le ministère des Finances, ou un autre organisme, devrait faire ces analyses préalablement à la mise en place des programmes et il faudrait également prévoir une procédure de contrôle pendant la durée du programme. Avez-vous une idée comment nous pourrions obliger le ministère à le faire, plutôt que de simplement nous contenter de le suggérer?

[Texte]

**Mr. Dye:** The compulsion I think comes through legislative requirements. Persuasion has been your style. It is up to you, in your wisdom as parliamentarians, to decide how you wish to proceed on that matter. I know that the department are responding; they already have set up a special unit for evaluation. It will be some time before they have enough products there that we can audit, so we do not know how well they are going to do. But I am assuming that there is goodwill and good talent there to carry out their intentions.

**The Chairman:** I suppose one of the problems we have with tax expenditure programs is that as soon as the program is announced some very creative tax lawyers and accountants start looking for ways to use it beyond the goal for which it was intended. Then, as time goes on and the Department of Finance starts to see the use, which was not the intended use, some measure is taken to respond to that, but then that is a narrow technical measure too. The whole basis of our tax system, which was voluntary compliance, is perhaps in some danger with this process of catch an abuse, legislate for that, then the tax lawyers and accountants get busy to try to find a way over that one.

I believe you commented in your chapter on the effect on the taxpayer's view of voluntary compliance.

**Mr. Dye:** We are very concerned that the integrity of the tax system could be threatened by perceived abuses through tax expenditures, particularly the targeted ones where Parliament did not understand what was going on. It eventually comes out in public, and I think the taxpayers are wondering why some people are privileged and others are not.

**Mr. Redway:** Just on that point of the tax lawyers and accountants getting in there and utilizing some of the loopholes in the process, you indicated in your report, Mr. Dye, that there seemed to be a great time lag between the identification by the department—I guess in this case it would be Revenue Canada—of a potential loophole and the plugging of that loophole by legislation or by some other action. Did you find that it was a common problem, that it was happening all the time and that the departments were not taking any action to plug these loopholes until there was some example of a huge loss that might occur?

• 1130

I think you used a couple of illustrations like the Little Egypt Bump and that sort of thing to indicate that the departments had actually identified there was a problem there. It was many months, sometimes it seemed years, before anything happened to plug the loophole. Then suddenly after the taxpayers, the people of the country, got taken for the bundle the department would rush in and try to plug the loophole. Is that the way we are operating? It is one thing to try to stop loopholes in the

[Traduction]

**M. Dye:** Pour obliger le ministère à agir, il faut adopter la voie législative. Nous avons toujours opté pour la persuasion. C'est à vous qu'il appartient, dans votre sagesse, de décider de la méthode à adopter. Je sais que le ministère a déjà pris des mesures. Il a créé un service spécial d'évaluation. Il faudra attendre un certain temps avant d'avoir suffisamment de matériel pour procéder à une évaluation et, il nous est donc impossible de dire comment se passeront les choses. Mais je pars du principe que la bonne volonté y est et qu'il y a au ministère les talents nécessaires pour réaliser les bonnes intentions.

**La présidente:** L'un des problèmes que posent, je pense, les programmes de dépenses fiscales c'est que sitôt annoncés, ils attirent l'attention de fiscalistes et de comptables ingénieux qui cherchent immédiatement le moyen d'en profiter au maximum. Au bout d'un certain temps le ministère des Finances s'aperçoit que le programme a été détourné et il prend des mesures correctives, mais ce n'est qu'une mesure limitée. C'est le principe même de l'obéissance volontaire de notre régime fiscal qui est menacé lorsque l'on se contente de réagir aux abus, de légiférer sur un point précis pour que les fiscalistes et les comptables se dépêchent de trouver une nouvelle façon de contourner le système.

Il me semble que vous avez d'ailleurs fait des observations dans votre rapport sur ce que pense le contribuable de l'obéissance volontaire.

**M. Dye:** Nous craignons que toute l'intégrité du régime fiscal soit menacée par les abus dont font l'objet les programmes de dépenses fiscales, particulièrement les programmes visés dont le Parlement ne comprenait pas tout à fait la portée. Cela a fini par se savoir, et je pense que les contribuables se demandent pourquoi certains sont plus privilégiés que d'autres.

**M. Redway:** A propos des fiscalistes et des comptables qui cherchent les lacunes dans la loi, vous avez dit dans votre rapport, monsieur Dye, que la réaction du ministère—je présume qu'il s'agit ici de Revenu Canada—devant la découverte d'une lacune se fait attendre longtemps. Selon vous le problème est-il fréquent, et est-ce régulièrement que les ministères ne réagissent pas tant qu'il n'est pas évident que l'on risque des pertes énormes?

Vous avez donné quelques exemples, comme celui de la manoeuvre d'évitement fiscal connu sous le nom de «Little Egypt Bump» pour montrer comment les ministères s'aperçoivent qu'il y a un problème mais attendent des mois, parfois des années avant de réagir. Et soudainement, après que les contribuables se sont bien fait flouer, le ministère arrive pour boucher les trous. Est-ce ainsi que cela marche? C'est une chose que d'essayer de combler les lacunes—c'est peut-être impossible—mais

## [Text]

first place—and that may be really an impossibility—but it is another thing to plug up the loopholes, once you identify them, before you take a bath.

**Mr. Dye:** Madam Chair, there has been a long-standing game, if that is a fair word to use, where advisers in the tax field do try to find opportunities to serve their clients. I am not so sure it is just the Department of National Revenue, Taxation who finds these; I think the Department of Finance is also aware. Both departments have officials who are expert in taxation and who are in constant touch with the experts in the private sector, the lawyers and accountants who are advising in that area. So when there is a scheme that is apparent, I am sure that officials of government departments are aware fairly early on. It would surprise me if they would have to wait for tax returns to be filed before they became aware.

They are constantly surveying the horizon, they are in constant contact through the Canadian Tax Foundation and other mechanisms to be aware of what is going on in the industry, if there is an industry of tax advice. So I think it is a matter of moving to plug loopholes that do appear, through the ingenuity of those who think about these matters, and the timing. . . some of them I think have been slow and costly to the Canadian taxpayer.

**Mr. Redway:** You almost seemed to imply in there—and I would hate to put words in your mouth or on your tax—but you almost seem to imply that once these things are identified by the department they drag their feet. I would not suggest deliberately, but I almost read out of it that it looks like tax expert A has discovered a good one this time, we had better let him get his fees out of the first deal before we plug the loophole. There is no implication of that, is there, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** Madam Chair, the one that I thought was the latest single issue I wanted Parliament to be aware of was the matter of the scientific research tax credit, the SRTCs, which, if I recall correctly, the legislation came into force in January, 1984, maybe 1985. . . it was the month of January, I believe. We were commencing our plans to audit that by April, which is curious as we normally do not follow up so quickly. We were in vigorous debate—it was 1984 because the election was coming—with the Department of Finance in the month of August, 1984, advising them of our concerns of the management of what was to become a very expensive program, in our view.

Because there was an election coming along, the incumbent Minister of Finance I think believed he should support his own program. The election of course changed the administration, and as a result the new Minister of Finance took fairly rapid action to try to cap this thing. But even the grandfathering costs of shutting down that program I think were in the order of \$900 million, a billion dollars Canadian, a very large sum just to stop the program, much less the abuses. That is one where we

## [Translation]

c'est autre chose d'essayer de combler le trou avant qu'on y tombe.

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est un jeu—si je puis dire, que pratiquent depuis longtemps les conseillers fiscaux qui cherchent à bien servir leurs clients. Je ne suis pas certain que la direction de l'impôt du ministère du Revenu National, soit la seule à découvrir ces lacunes; je crois que le ministère des Finances est également au courant. Dans les deux ministères il y a des experts en fiscalité qui sont constamment en contact avec les experts du secteur privé, les avocats et les comptables spécialisés en fiscalité. Quand il y a une nouvelle manoeuvre, je suis certain que les gens des ministères l'apprennent très vite. Je serais étonné s'ils devaient attendre le dépôt des déclarations d'impôt pour se rendre compte de ce qui se passe.

Ils surveillent constamment la situation, sont en communication constante avec l'Association Canadienne d'études fiscales et ont bien d'autres moyens de se tenir au courant de ce qui se passe dans le secteur, si l'on peut parler d'un secteur des conseils fiscaux. C'est plutôt une question de temps de réaction pour combler les lacunes que découvrent ceux dont c'est la spécialité. . . Et souvent on a été lent et cela a coûté très cher aux contribuables Canadiens.

**M. Redway:** Vous semblez presque laisser entendre—je ne veux pas vous faire un procès d'intention—mais j'ai presque l'impression que vous disiez qu'une fois qu'ils s'aperçoivent du problème, les gens du ministère traînent la patte, peut-être pas délibérément, mais j'ai eu l'impression que vous disiez que s'ils s'aperçoivent qu'un fiscaliste quelconque a trouvé un bon truc, ils lui laissent le temps d'en profiter un peu avant de réagir. Ce n'est pas ce que vous avez voulu laisser entendre, n'est-ce pas, monsieur Dye?

**M. Dye:** Madame la présidente, le principal problème dont je voulais que le Parlement soit mis au courant était celui du CIRCS, du crédit d'impôt à la recherche scientifique qui, si je me souviens bien, a été créé par un acte législatif en janvier 1984, ou peut-être en 1985, c'était en janvier. Nous nous apprêtons à entreprendre la vérification du programme en avril, et c'est exceptionnel car nous ne procédons pas habituellement si rapidement. Il y a eu un grand débat—c'était en 1984 car il devait y avoir des élections—avec le ministère des Finances au mois d'août 1984 et nous avons fait part à la direction du ministère de nos inquiétudes à propos de ce programme qui selon nous, risquait de devenir extrêmement coûteux.

Comme nous étions en campagne électorale, le ministre des Finances de l'époque estimait qu'il se devait de défendre son propre programme. Bien entendu, à la suite des élections l'administration a changé et le nouveau ministre des Finances a agi très rapidement pour mettre fin à toute l'affaire. Mais les frais de clôture du programme s'élevaient je crois à quelque 900 millions de dollars, près d'un milliard de dollars canadiens, ce qui est énorme juste pour mettre fin au programme, sans



[Texte]

were on to it quickly; the department was aware of it. The department, I presume for political reasons, was not acting even though they too may have been concerned, and we wound up with a very expensive situation.

**Mr. Redway:** What about limited partnerships? That is another example, is it not, of the same sort of thing?

**Mr. Dye:** Indeed, limited partnerships have created tax avoidance opportunities for some considerable time.

**Mr. Redway:** But nothing was done to plug those loopholes for a long time.

**Mr. Dye:** Perhaps Mr. Elkin can give you more information on how they dealt with that one. I am not right on top of what the departments did on limited partnerships.

**Mr. Elkin:** Madam Chair, it is my understanding that the real concerns first emerged in late 1983 and they were ultimately dealt with, firstly in 1984—I believe around October, 1984. The Department of Finance and Revenue Canada advised they would no longer provide advanced rulings related to limited partnerships. And then the February 1986 budget brought in the at-risk rule. So you have them sort of emerging late in 1983, and in February 1986 the at-risk rules were brought into play to correct the limited partnership problem.

• 1135

**Mr. Redway:** In your opinion, Mr. Elkin, was that reaction expeditious enough?

**Mr. Elkin:** No. My feeling was there was an enormous loss build-up in the system that was causing an awful lot of problems. Limited partnerships were an ideal vehicle to deal with it. Certainly it had to be addressed considering that in 1984 intentions were expressed that advanced rulings would be cut off. You put the whole process in limbo and then subsequently, in February 1986, you ultimately bring in legislation.

**Mr. Redway:** Is there any management system for dealing with plugging loopholes in those departments, or is it just left on an ad hoc basis?

**Mr. Elkin:** I think there is a system in place. At Revenue Canada they have a current amendments unit or group that certainly identifies problems. The problems are passed on to the Department of Finance with suggested ways of dealing with the technical problems that are causing concern.

There is an enormous build-up of these identified problems that are sitting on the table somewhere. When you get this build-up to continually amend the legislation, it causes an enormous amount of concern. It is very difficult to do. You have to start picking away at the more serious problems the statute is facing.

[Traduction]

compter ce qu'ont coûté les abus. Dans ce cas-là, nous avons agi très rapidement; le ministère était au courant. Je suppose que c'est pour des raisons politiques que le ministère n'a pas agi même s'il était inquiet de ce qui se passait, et tout cela a fini par nous coûter très cher.

**M. Redway:** Et les sociétés en commandite? Nous avons là un autre exemple du même genre de manoeuvre, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Effectivement, les sociétés en commandite permettent depuis longtemps l'évitement de l'impôt.

**M. Redway:** Mais on n'a rien fait pendant longtemps.

**M. Dye:** M. Elkin pourra peut-être mieux vous expliquer ce qu'on a fait dans ce cas-là. Je ne suis pas tout à fait au courant de ce qu'ont fait les ministères pour les sociétés en commandite.

**M. Elkin:** Madame la présidente, je crois savoir que c'est vers la fin de 1983 que l'on a commencé à s'inquiéter de la situation et c'est en 1984, vers octobre, je crois, que l'on a pris des mesures. Le ministère des Finances et Revenu Canada ont déclaré qu'ils ne rendraient plus de décisions anticipées pour les sociétés en commandite. Par la suite, le budget de février 1986 a introduit la règle sur la fraction à risques. Ils ont donc en quelque sorte émergé à la fin de 1983, et en février 1986 les règles relatives au risque ont été introduites pour corriger ce problème des sociétés en commandite.

**M. Redway:** À votre avis, monsieur Elkin, la réaction du ministère a-t-elle été suffisamment rapide?

**M. Elkin:** Non. À mon avis, la somme des pertes accumulées était énorme et provoquait une série incroyable de problèmes dans le système. Les sociétés en commandite étaient un instrument idéal pour régler ce problème. Il est certain qu'il fallait faire quelque chose puisque dès 1984 l'intention de supprimer les décisions anticipées avait déjà été formulée. Le problème est resté irrésolu puis en février 1986, une mesure législative a fini par être introduite.

**M. Redway:** Y a-t-il une méthode administrative permettant de régler définitivement ce problème dans ces ministères ou ces interventions sont-elles purement ponctuelles?

**M. Elkin:** Je crois qu'un système existe. À Revenu Canada ils ont un groupe ou une unité de travail sur les nouveaux amendements qui est chargé d'identifier ces problèmes. Ces problèmes sont ensuite communiqués au ministère des Finances accompagnés de propositions de solution.

Il y a une accumulation énorme de ces problèmes identifiés qui s'empilent quelque part sur une table. Toutes ces modifications à la loi qui s'accumulent en permanence provoquent d'énormes problèmes. La tâche est très difficile. Il faut commencer par s'attaquer aux problèmes les plus graves.



[Text]

**Mr. Redway:** As parliamentarians, we have at least one Income Tax Act amendment bill before us every year. Is that adequate in order to address this sort of problem of plugging loopholes? In your opinion, if each time the Income Tax Act is amended as a result of new budgetary provisions all these loopholes were plugged, would that do the trick as far as cutting off the losses and keeping them to a minimum? Or do you think there is something else we should be looking at?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think amendments to the Income Tax Act are a very tricky business. The Department of Finance is looking at the macro-economy and also at the specifics of the Income Tax Act, trying to balance a political equation, an economic equation, and common sense. It seems to me they take some risk every time they put a number of amendments in front of parliamentarians, because they fix one thing and out comes a squirt in the dike somewhere else. It is a constant exercise of sometimes unintended reactions. Sometimes, in perhaps taking some risk in order to plug a big one you take some risk in a smaller area.

I have some sympathy for the tax department, given that we have this enormously complex tax legislation. Perhaps reform will reduce the complexity. But right now, any change leaves you with the risk of a subsequent problem that has to be fixed again later.

**Mr. Redway:** One would almost get the impression from that comment, Mr. Dye, that you are here on behalf of the department instead of as the Auditor General. If you look at what you have said here this morning on this subject, Mr. Elkin seems to indicate that the process of plugging the loopholes is too slow, at least in some cases. Now you are saying you sympathize with the department.

What is the Auditor General's position with respect to plugging loopholes? Is it happening promptly enough? Is it not? And if it is, why did you comment on it in your report? If it is not, what can we do about it to speed it up?

**Mr. Dye:** Madam Chair, my view is that I should bring to your committee's attention, and indeed the attention of all of Parliament and the taxpayers of the country, the problems of the tax system. I have brought to your attention the problems related to income splitting, to tax shelters, to limited partnerships, to the scientific research tax credit, to carve-outs, to lease inducements. It goes on and on.

It is not up to me to set the pace at which the government will respond. My sense is that it falls to you as parliamentarians. If you are not satisfied, I recommend that you put the pressure on. I can only bring it to your attention.

[Translation]

**M. Redway:** Le Parlement est saisi au moins une fois par an d'un projet de loi modifiant la Loi sur l'impôt. Est-ce suffisant pour faire disparaître ces déficiences dans la loi? À votre avis, si chaque fois que la Loi sur l'impôt était modifiée à la suite de l'introduction de nouvelles dispositions budgétaires, si toutes ces déficiences étaient comblées, est-ce que cela suffirait pour mettre fin à ces pertes et les minimiser? Ou pensez-vous qu'une autre solution est nécessaire?

**M. Dye:** Madame la présidente, toute modification à la Loi sur l'impôt est un exercice très délicat. Le ministère des Finances doit tenir compte à la fois de la conjoncture économique et des particularités de la Loi sur l'impôt pour arriver à une solution équilibrant le politique, l'économique et le bon sens dans l'équation. Il me semble qu'ils prennent des risques chaque fois qu'ils proposent un certain nombre d'amendements aux parlementaires car souvent en réglant un problème ils en créent un autre ailleurs. C'est un exercice de relativité. Parfois, il arrive qu'en prenant certains risques pour résoudre un gros problème on en crée toute une série de plus petits.

Je compatis aux difficultés du ministère des Impôts compte tenu de la complexité énorme de la Loi sur l'impôt. La réforme permettra peut-être de réduire cette complexité. Il reste qu'à l'heure actuelle, tout changement peut ouvrir la porte à un problème subséquent qu'il faudra régler plus tard.

**M. Redway:** À vous entendre, monsieur Dye, on pourrait croire que vous représentez le ministère plutôt que le vérificateur général. M. Elkin semble dire que du moins dans certains cas, les solutions aux déficiences de la loi se font trop attendre et vous nous dites compatir aux difficultés du ministère.

Quelle est la position du vérificateur général en la matière? Ses interventions sont-elles suffisamment promptes? Ne le sont-elles pas? Si elles le sont, pourquoi en parlez-vous dans votre rapport? Si elles ne le sont pas, que pouvons-nous faire?

**M. Dye:** Madame la présidente, j'estime devoir attirer l'attention de votre Comité et, bien entendu, l'attention du Parlement et des contribuables sur les problèmes du régime fiscal. J'ai attiré votre attention sur les problèmes liés à la division des revenus, aux abris fiscaux, aux sociétés en commandite, au crédit d'impôt à la recherche scientifique, aux diverses méthodes d'évitement de l'impôt. La liste n'en finit pas.

Ce n'est pas à moi de dicter ses priorités au gouvernement. J'estime que c'est à vous, parlementaires, de le faire. Si vous n'êtes pas satisfaits, je vous recommande d'exercer des pressions. Je ne peux qu'attirer votre attention sur ces problèmes.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** First of all it is good to be back in some ways, and in some ways it does not seem quite that way.

I would like to put a few more figures on the record. You suggested \$28 billion was the amount and you divided it into \$9 billion and \$19 billion. You said there was not much you could do about the \$9 billion. Are those remission orders that are statutory, or what? What is the \$9 billion?

**Mr. Dye:** Through you, Madam Chair, the \$9 billion include the rather neutral-type things. If you become 65 years old you cannot change the fact that the clock has gone on another day and therefore there is no behavioural implication for you. You are now entitled to an exemption which you were not entitled to before. That type of thing falls into the \$9 billion.

The items that change your behaviour, that suggest you might have a preference to invest in a SRIC when they are available, or invest in a registered retirement savings plan—those are the types of things, the inducement types of issues that are in the \$19 billion.

**Mr. Hovdebo:** In that \$19 billion, though, do you or does the Department of Finance or anybody else have in place some kind of indicator? For instance, take RRSPs. What is your estimate of the total deferred tax through RRSPs that is being held by individuals, which is theoretically owed to the government? Do you have any amounts in those cases?

**Mr. Dye:** I must apologize to the committee. We did not examine the extent of the RRSP investments that are there. I guess we are dependent on the Department of Finance to know what their estimates are. I just do not know off the top of my head. I am sorry.

**Mr. Hovdebo:** Are you saying there probably are, or there should be estimates of deferred taxes in RRSPs?

**Mr. Dye:** My recollection is that the Department of Finance made an estimate in 1985—to the end of 1985—and I just cannot remember what the total was, if I ever knew it.

**Mr. Hovdebo:** Other programs like MURBs and so on, do they have the same kind of analysis and monitoring of the amount that is deferred? There is a little difference between them, because the RRSP is sometime in the future. But the MURB was deferred this year. Do they monitor the amount of the cost of the MURB in taxes each year?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I know the Department of Finance did produce a listing. I think it was in August of 1985. Perhaps Mr. Elkin can tell you. He has the closer knowledge of what they have and maybe he can tell you how their estimates process appears to us.

[Traduction]

**La présidente:** Merci, Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Pour commencer, à certains égards, cela fait plaisir d'être de retour, mais à d'autres, cela ne semble pas être tout à fait le cas.

J'aimerais revenir sur certains chiffres. Selon vous, il s'agit de 28 milliards de dollars que vous divisez en 9 milliards et 19 milliards. Vous dites ne pas pouvoir faire grand-chose au sujet des 9 milliards de dollars. S'agit-il de remises d'impôt statutaire, ou d'autres choses. À quoi correspondent ces 9 milliards de dollars?

**M. Dye:** Ces 9 milliards de dollars correspondent à des choses relativement neutres. Quand vous atteignez 65 ans, vous ne pouvez rien faire contre le fait que la pendule a avancé d'un jour de plus et il n'y a donc pas d'implication de comportement pour vous. Vous avez désormais droit à une exonération à laquelle vous n'aviez pas droit auparavant. C'est ce genre de chose que l'on retrouve dans ces 9 milliards de dollars.

Les choses qui changent votre comportement, qui montrent votre préférence éventuelle à investir dans un CIRS lorsqu'il y en a, ou investir dans un Régime enregistré d'épargne-retraite—ce sont ces genres de choses, ces possibilités fiscales que l'on retrouve dans les 19 milliards de dollars.

**M. Hovdebo:** Avez-vous, le ministère des Finances ou quelqu'un d'autre, une idée des différents postes correspondant à ces 19 milliards de dollars? Par exemple, prenons les REER. Avez-vous une idée du total de report d'impôt correspondant aux REER, total qui est en théorie dû au gouvernement? Connaissez-vous ces montants?

**M. Dye:** Je dois faire mes excuses au Comité. Nous n'avons pas examiné à quelle somme correspondaient les investissements dans des REER. Nous dépendons des estimations du ministère des Finances. Je ne peux pas vous le dire comme cela. Je m'excuse.

**M. Hovdebo:** Dites-vous qu'il y a probablement ou qu'il devrait y avoir des estimations de ces reports d'impôt correspondant aux REER?

**M. Dye:** Je crois me souvenir que le ministère des Finances a fait une estimation en 1985—à la fin de 1985—et je n'arrive tout simplement pas à me souvenir de ce total, si je l'ai jamais su.

**M. Hovdebo:** Pour les autres programmes comme les IRLM, et cetera, font-ils le même genre d'analyse et suivent-ils les sommes ainsi reportées? Il y a une petite différence entre les deux car les REER sont reportés à plus long terme. Les IRLM ont été reportés cette année. Calculent-ils le montant du coût en impôt reporté des IRLM chaque année?

**M. Dye:** Madame la présidente, je sais que le ministère des Finances a produit une liste. Je crois que c'était en août 1985. M. Elkin peut peut-être vous en dire un mot. C'est lui qui est le plus au courant de ce qu'ils ont et il peut peut-être vous dire ce qu'il pense de leurs estimations.

[Text]

**Mr. Elkin:** Madam Chair, the last accounting the Department of Finance did was based on selective tax measures. That was done in 1985 and it related to 1983 information. By way of interest, the tax advantage related to the RRSP was estimated at about \$4.9 billion at the end of 1983.

**Mr. Hovdebo:** Per year, or is that cumulative?

**Mr. Elkin:** That would be the 1983 revenue cost.

**Mr. Hovdebo:** Cost.

**Mr. Elkin:** Not a cumulative—

**Mr. Redway:** The biggest actual individual cost, as I recall, was RRSPs and registered pension plans.

**Mr. Elkin:** I am sure you are right.

**Mr. Hovdebo:** That was the cost for that particular year.

**Mr. Elkin:** Yes, Madam Chair.

**Mr. Hovdebo:** Not the cumulative value of that. . . I was just sort of looking at how much do we, as individuals, owe the government in deferred taxes through the RRSP process.

**Mr. Dye:** My office view is you are entitled to know on annual basis what the cost of these programs is.

**Mr. Hovdebo:** Before I leave the figures, I want to do some comparison possibilities. What portion of the total income is the \$28 billion which is referred to for 1983—I think it is—and does it stay at approximately the same proportion? Has there been a growth over the years? Can you give us that kind of information?

**Mr. Dye:** Madam Chair, the income going into government coffers from personal taxation levels has changed over the years. I am going to work from memory, so these numbers are wrong, but they are indicative of a trend. My recollection was that the T1s produced something of the order of \$12 billion in 1981 and the corporate taxes were maybe \$6 billion or \$7 billion, and then it moved up through \$16 billion to \$24 billion and then to \$28 billion. And my recollection is that it is in the order of \$31 billion or \$32 billion from individuals. Now, I can be corrected on those numbers, but that is the trend. There has been a significant increase in personal taxation revenues to the government. I just simply do not recall the number for next year's anticipated tax revenues.

• 1145

**Mr. Hovdebo:** And the proportion of tax expenditures relative to total income?

**Mr. Dye:** Do you know that relationship, Barry?

**Mr. Elkin:** No. The total is probably fairly level in tax expenditures.

[Translation]

**M. Elkin:** Madame la présidente, le dernier calcul réalisé par le ministère des Finances se fondait sur des mesures fiscales sélectives. Il l'a fait en 1985 sur la base des renseignements pour l'année 1983. Par exemple, l'avantage fiscal lié aux REÉR avait été estimé à environ 4,9 milliards de dollars à la fin de 1983.

**M. Hovdebo:** Par année, ou cumulativement?

**M. Elkin:** Le coût en recettes pour l'année 1983.

**M. Hovdebo:** Le coût.

**M. Elkin:** Non pas cumulativement. . .

**M. Redway:** Le coût individuel le plus important à l'heure actuelle, si mes souvenirs sont bons, ce sont les REÉR et les plans de pensions enregistrés.

**M. Elkin:** Je suis certain que vous avez raison.

**M. Hovdebo:** C'était le coût pour cette année particulière.

**M. Elkin:** Oui, madame la présidente.

**M. Hovdebo:** Et non pas la valeur cumulative de. . . Je voulais me faire une petite idée de ce que nous devons, en tant que particuliers, au gouvernement sous forme de reports d'impôt des REÉR.

**M. Dye:** Mon Bureau estime que vous avez le droit de savoir sur une base annuelle le coût de ces programmes.

**M. Hovdebo:** Avant de quitter ces chiffres, j'aimerais faire quelques comparaisons. A quelle partie de ces recettes totales correspondent ces 28 milliards de dollars dont il est question pour 1983—sauf erreur—et la proportion reste-t-elle approximativement la même? Y a-t-il eu croissance au cours des années? Pouvez-vous nous donner ce genre de renseignements?

**M. Dye:** Madame la présidente, les recettes de prélèvements sur les particuliers entrant dans les coffres du gouvernement ont changé au cours des années. Je vais faire appel à ma mémoire et ces chiffres ne seront peut-être pas exacts mais ils permettent de déterminer une tendance. Selon mes souvenirs, les T1 ont produit des recettes de l'ordre de 12 milliards de dollars en 1981 et les impôts sur les sociétés ont peut-être représentés 6 ou 7 milliards de dollars, puis on est passé de 16 milliards de dollars à 24 milliards de dollars puis à 28 milliards de dollars. Selon mes souvenirs c'est de l'ordre de 31 milliards ou de 32 milliards de dollars pour les particuliers. Ces chiffres ne sont peut-être pas tout à fait exacts, mais c'est la tendance. Il y a eu augmentation considérable des recettes rapportées par l'impôt sur les particuliers. Je n'arrive pas à me souvenir du chiffre prévu pour l'année prochaine.

**M. Hovdebo:** Et la proportion des dépenses fiscales par rapport aux recettes totales?

**M. Dye:** Est-ce que vous connaissez ce rapport, Barry?

**M. Elkin:** Non. Le total est probablement assez égal en matière de dépenses fiscales.



[Texte]

**Mr. Dye:** Madam Chair, I just am not possessed of the relationship. I am sorry I cannot give you any information at the moment. Perhaps the Department of Finance could give us that information at a later time.

**The Chairman:** Mr. Dye, we have had those figures presented to us by the Department of Finance, but I do not have them here with me. There certainly has been a trend of recent years in the way you describe.

**Mr. Dye:** But we are trying to think of the relationship of the tax expenditures as well. And my intuition tells me that the tax expenditure cost is roughly flat, while personal income taxes have risen. I would have to get some data to inform you. Perhaps we could get that some time through the Department of Finance.

**Mr. Hovdebo:** Do you mean we are gaining on the problem?

**Mr. Dye:** Perhaps.

**The Chairman:** They are difficult to separate out too, are they not?

**Mr. Dye:** They are are.

**Mr. Hovdebo:** I wanted to discuss for a moment some alternatives. I know there is a tax expenditure alternative relative to straight out grants, which is exactly the same thing. Can you give any indication of the reason why—I know I am going into finance to some extent—the government has chosen to do the tax relief or the tax expenditure rather than the straight grant formation, which they can monitor and which they can withhold?

**Mr. Dye:** It is inappropriate for me to speak on behalf of government. In one method you get a hit on the bottom line of the deficit and, with the other method, nobody knows about it.

**Mr. Hovdebo:** I am not quite sure if I understand that. If the money comes in you have to pay it out again. If they collected the taxation and then paid it out in grants, there should not be any difference in the—

**Mr. Dye:** I suspect there are considerable differences, because of the timing. Tax expenditures tend to defer tax, weigh down the taxpayer's plans to actually pay the tax if indeed it is ever triggered.

**Mr. Hovdebo:** Does the Income Tax Act cause some problems in the possibility of monitoring tax expenditures? There is the secrecy of the Income Tax Act.

**Mr. Dye:** My belief would be that, because tax expenditure payments would be aggregated and no one taxpayer would be identified, no one would be abused in terms of his rights to secrecy of his own tax filings. Perhaps Mr. Elkin could amplify it for us.

**Mr. Elkin:** I do not think the confidentiality provisions are what is causing the lack of information's being

[Traduction]

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne connais pas ce rapport. Je m'excuse de ne pouvoir vous donner ce renseignement pour le moment. Le ministère des Finances pourrait peut-être nous donner ce renseignement ultérieurement.

**La présidente:** Monsieur Dye, le ministère des Finances nous a communiqué ces chiffres mais je ne les ai pas ici. Il est certain que la tendance au cours des dernières années a été telle que vous venez de la décrire.

**M. Dye:** Et nous essayons également de réfléchir au rapport avec les dépenses fiscales. Mon intuition me dit que le chiffre des dépenses fiscales est assez plat alors que l'impôt sur les particuliers a augmenté. Il faudrait que j'obtienne certaines données pour vous informer. Le ministère des Finances pourra peut-être nous les fournir.

**M. Hovdebo:** Voulez-vous dire que nous gagnons du terrain?

**M. Dye:** Peut-être.

**La présidente:** Il est également difficile de les séparer, n'est-ce-pas?

**M. Dye:** Oui.

**M. Hovdebo:** Il y a d'autres solutions dont j'aimerais discuter un instant. Je sais qu'il y a une solution de dépenses fiscales relative aux subventions directes ce qui revient à exactement la même chose. Pouvez-vous nous donner une idée de la raison pour laquelle je sais que dans une certaine mesure c'est une question de finance—le gouvernement a opté pour l'allégement fiscal ou les dépenses fiscales plutôt que pour les subventions directes qu'il peut surveiller et auxquelles il peut mettre fin à tout moment?

**M. Dye:** Je ne peux parler au nom du gouvernement. Avec une méthode vous attaquez directement le déficit et avec l'autre, personne ne le sait.

**M. Hovdebo:** Je ne suis pas tout à fait certain de comprendre. Cet argent qu'on vous verse il faut bien finir par le rembourser. S'il prélevait des impôt et les reversait sous forme de subventions, il ne devrait y avoir aucune différence. . .

**M. Dye:** Il y a des différences considérables, dans le temps. La méthode des dépenses d'impôt permet de reporter l'impôt et de déterminer quand le contribuable doit les payer.

**M. Hovdebo:** Est-ce que la Loi sur l'impôt cause certains problèmes en matière de contrôle des dépenses fiscales? Il y a le secret de la Loi sur l'impôt.

**M. Dye:** Je crois personnellement qu'étant donné que les paiements de dépenses fiscales sont globalisés et qu'aucun contribuable n'est identifié, personne ne court le risque d'une atteinte au secret de la déclaration d'impôt. M. Elkin pourrait peut-être vous en dire un peu plus.

**M. Elkin:** Je ne pense pas que les dispositions concernant le caractère confidentiel de ces



[Text]

provided on tax expenditures. They are more difficult to monitor and accumulate, because you have to do them statistically or by modelling, rather than just adding up cheques as you would do in a grant or contribution program. There is a greater difficulty; there is not the same precision. I do not think the confidentiality provisions are causing the lack of information.

**Mr. Hovdebo:** I am thinking of the scientific research grant that caused us so much concern. I had a feeling that the fact we could not go into the tax structure of a company and look at it was part of the reason why we had the two-year or three-year lag. We never really knew what happened quickly enough. Is that a wrong assumption? Could it be true or would it be true?

• 1150

**Mr. Elkin:** Certainly all tax programs are more or less pay now, audit later. But with the SRTC program you almost had immediate reporting. As soon as somebody created the tax credit, there was a filing with Revenue Canada within 60 or 90 days. So there was information on the total value of the SRTC. What was lacking was whether good or bankable research was going to be done, which is an auditing problem that comes down the road, just because of the nature of the system. It is pay now, audit later.

**Mr. Hovdebo:** Yes. So it becomes a government policy decision where they have to weigh those factors, I suppose.

**Mr. Elkin:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** Is the Auditor General recommending—and it clearly is going to have to be estimation, and I know the Auditor General is a stickler on accuracy for these things—an estimated accounting of those costs on a yearly basis?

**Mr. Dye:** Yes, we are. In fact, even in the Public Accounts there are numbers that are estimates; and some of them are very large estimates. For example, you will get estimates of taxes receivable as a note to the Public Accounts; and we cannot give you much assurance that those estimates are better than say 90% or 95% I do not have the ability to estimate any better than anybody else who cannot see the future any better than we can. So even accounts that are reported on contain estimates. It would be unfair to believe there is such absolute precision in the accounts that every nickel or dime is accounted for, because it is not. You may have heard me say I audit to a general level of materiality of approximately \$200 million on the Public Accounts. But each line really has a different level of materiality. Some of the estimates are very big, and a 10% error can be enormous.

[Translation]

renseignements soient à l'origine du manque de renseignement sur les dépenses fiscales. Elles sont plus difficiles à contrôler et à accumuler car il faut les calculer sur la base de statistiques ou de modèles contrairement à la simple addition des chèques comme dans le cas des programmes de subventions ou de contributions. La difficulté est plus grande, la précision n'est pas la même. Je ne pense pas que ces dispositions concernant le caractère confidentiel des renseignements soient la cause de ce manque de renseignements.

**M. Hovdebo:** Je pense à ces subventions pour recherches scientifiques qui nous ont causé tant de problèmes. Je pense que c'est cette impossibilité d'examiner la structure fiscale d'une compagnie qui expliquait ces retards de deux ou trois ans. Nous n'étions jamais assez rapidement informés. Est-ce une impression? Est-ce que cela pourrait être vrai ou est-ce vrai?

**M. Elkin:** Tous les programmes fiscaux suivent la formule selon laquelle on paie maintenant, et la vérification vient après. Cependant, dans le cas des crédits d'impôt à la recherche scientifique, on rendait compte presque tout de suite. Dès que quelqu'un voulait se prévaloir d'un crédit d'impôt à la recherche scientifique, il fallait qu'un dossier soit déposé dans les 60 ou dans les 90 jours auprès du ministère du Revenu. L'on était donc renseigné sur la valeur totale du CIRS. Ce que l'on ignorait, c'est si les recherches qui allaient être entreprises seraient bonnes ou non, viables ou non, et c'est là un problème de vérification qui surgit plus tard, à cause, tout simplement, de la nature même du système. On paie maintenant, et l'on vérifie plus tard.

**M. Hovdebo:** Oui. J'imagine que cela devient une décision politique et que le gouvernement doit peser tous ces facteurs.

**M. Elkin:** Oui.

**M. Hovdebo:** Le vérificateur général recommande-t-il—et il faudra que ce soit une estimation, et je sais que pour ce genre de choses le vérificateur général est très à cheval sur l'exactitude—que l'on fasse chaque année une estimation de ces coûts?

**M. Dye:** Oui. D'ailleurs, même dans les Comptes publics, il y a des chiffres qui sont des estimations; et il y en a même certains qui sont très approximatifs. Par exemple, on vous donnera avec les comptes publics un chiffre approximatif correspondant aux impôts à percevoir. Mais on ne peut vous en garantir la justesse qu'à 90 ou 95 p. 100. Je ne suis pas mieux en mesure que n'importe qui d'autres qui n'est pas devin de faire des prévisions. Par conséquent, même les comptes qui font l'objet de rapports contiennent des estimations. Il serait d'ailleurs injuste de croire qu'il y a dans les comptes une telle précision que l'on rend compte de chaque pièce de 5c. ou de 10c., car ce n'est pas le cas. Vous m'avez peut-être entendu dire que pour ce qui est des comptes publics, dans le cadre des vérifications que je fais, je considère que les choses sont importantes à partir de 200

[Texte]

The same thing would apply to the question of tax expenditures. I think a good estimate is better than nothing, and the trend of estimates over time is informative.

**Mr. Hovdebo:** This is really a question of information, or maybe opinion. In the tax reform papers there are considerable time and discussion of tax credits to corporations as well as individuals, and pay-backs as tax credits, which was the original terminology, I thought. Can you explain to me your interpretation of what the difference is between a tax credit and a tax expenditure?

**Mr. Dye:** Yes, I will be happy to. Since Barry Elkin is more qualified than I am, I am going to ask him to answer too.

It does create interesting anomalies. I think we brought to your attention before the child care tax credit, where tax filers file to get a tax refund but they have paid no tax at all. In the accounting you receive in the Public Accounts, the revenue line is reduced by the extent of the child care tax credits, which are a reduction of revenue, even though there was no revenue from those particular tax filers in the first place. So we do get some funny numbers in the accounts, but that is the accounting policy.

Now I am going to ask Barry to answer the specific in your question.

**Mr. Elkin:** A tax credit and an exemption or write-off are both tax expenditures, provided that they emanate from the Income Tax Act. The child tax credit is one of those unusual things where it is reflected as a refund on a tax return but in fact it is not a credit that goes through the Income Tax Act. There is another piece of legislation. There are all sorts of provincial tax credit programs that are the same way, where you get the refund via the tax return but the entitlement is not within the Income Tax Act itself, it is within some other type of statute.

A tax credit and an exemption are basically the same. The difference is how you would calculate them, who would be entitled to what type of benefit out of them, how you perhaps would target them. But they are both in fact tax expenditures, just a different method of obtaining the tax reduction.

**Mr. Hovdebo:** That is a special case for the tax credit. If somebody is not paying tax, they can collect a tax credit.

[Traduction]

millions de dollars. Mais le seuil est différent pour chaque ligne. Certains des budgets sont très importants, et une erreur de 10 p. 100 peut être énorme.

Il en est de même en ce qui concerne les dépenses fiscales. Une bonne prévision, c'est mieux que rien, et la tendance veut que les prévisions nous fournissent des renseignements très utiles.

**M. Hovdebo:** Voici maintenant une question d'information, ou peut-être même d'opinion. Les documents expliquant la réforme fiscale traitent beaucoup des crédits d'impôt consentis aux sociétés ainsi qu'aux particuliers et des remboursements en tant que crédits d'impôt, l'expression qui était—je pense—originale. Pourriez-vous m'expliquer quelle est, selon vous, la différence entre un crédit d'impôt et une dépense fiscale?

**M. Dye:** Oui, avec plaisir. Mais puisque M. Barry Elkin est plus compétent en la matière que moi, je vais lui demander de compléter ma réponse.

Cela crée des anomalies intéressantes. Je pense que l'on a déjà porté à votre attention le crédit d'impôt-enfant. Les contribuables remplissent leur rapport d'impôt en vue d'obtenir un remboursement d'impôt, mais ils n'ont en fait payé aucun impôt. Dans le rapport que l'on reçoit aux Comptes publics, on retire du montant figurant sur la ligne des revenus la somme correspondant au crédit d'impôt-enfant, qui sont une réduction des revenus, même s'il n'y avait aucun revenu au départ pour les contribuables demandeurs. Cela peut paraître bizarre, mais c'est ce que veut la politique en matière de comptabilité.

Je vais maintenant demander à M. Elkin de répondre à votre question.

**M. Elkin:** Un crédit d'impôt et une exemption ou déduction d'impôt sont tous deux des dépenses fiscales, à condition qu'ils émanent de la Loi sur l'impôt sur le revenu. Le crédit d'impôt-enfant est assez étrange en ce sens qu'il est comptabilisé en tant que remboursement sur le rapport d'impôt, mais en fait, il ne s'agit pas du tout d'un crédit qui passe par la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce crédit relève d'une autre loi. Il existe toutes sortes de programmes de crédits d'impôt provinciaux qui fonctionnent de la même façon: vous obtenez le remboursement après avoir rempli votre rapport d'impôt, mais le droit de toucher ce remboursement ne relève pas de la Loi de l'impôt sur le revenu elle-même, mais d'un autre texte réglementaire.

Grosso modo, un crédit d'impôt et une exemption sont la même chose. La différence réside dans la méthode de calcul et les catégories de personnes qui seraient visées ou qui bénéficieraient de différents types d'avantages. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit dans les deux cas de dépenses fiscales. Ce sont tout simplement deux méthodes différentes pour réduire l'impôt.

**Mr. Hovdebo:** That is a special case for the tax credit. If somebody is not paying tax, they can collect a tax credit.

**M. Hovdebo:** Le cas du crédit d'impôt est très spécial. Si quelqu'un ne paie pas d'impôt, il peut toucher un

[Text]

You cannot really call that an expenditure. That is an expenditure by the government.

**Mr. Elkin:** There are various forms of tax credits. There can be refundable tax credits and non-refundable tax credits, but basically they are tax expenditures. It is a question of how you want to target a particular incentive and which is the most effective way to get the group you want to get, whether it is by a refundable tax credit or non-refundable tax credit, some type of level exemption or floating exemption.

**Mr. Roman:** In the opening statement of the Auditor General, and also in his paragraph 4.19, he indicates that the Income Tax Act is a high-risk statute. I wanted a particular point clarified, because in section 4.65 he then indicates to us through his report that there are not appropriate procedures in place in order for the Auditor General basically to be able to monitor the effects of any tax expenditures.

If those tax measures were implemented and proper procedures in place, would you still be as critical of the Income Tax Act, indicating that it is a high-risk statute to use for the purposes of delivering certain government programs?

**Mr. Dye:** If all the procedures and practices were in place to manage properly and carefully the impacts of revenues not received or revenues that are deferred through the Income Tax Act, then I think we would be not nearly as critical of the Income Tax Act and its high-risk nature. But at the end of the day, I think it is easier and less risky to manage a direct program where you understand who is going to get what when, as opposed to a tax expenditure program which is a little more amorphous.

**Mr. Roman:** I see. But any program that was not properly managed would fall into the same basic category of either being poorly administered or whatever. So it is not just the tax program, the Income Tax Act, that you are directing your comments to, but it is any particular program undertaken without proper and sound management in place.

**Mr. Dye:** I agree with Mr. Roman's comments that proper and sound management ought to be in place whether it is a direct expenditure or a tax expenditure program; but because our audit process is expend now and audit later, I cannot tell you the quality of the tax expenditure programs until we see what happens, and we are looking into the future.

**Mr. Roman:** You also indicated that the department officials were basically working on the implementation of a program that more or less will be acceptable to you in your work. Why has it taken the department so long to come to the conclusion that they should have some good

[Translation]

crédit d'impôt. On ne peut pas vraiment appeler cela une dépense fiscale. C'est une dépense pour le gouvernement.

**M. Elkin:** Il existe plusieurs formes de crédit d'impôt. Il peut y avoir des crédits d'impôt remboursables et des crédits d'impôt non remboursables. Mais il s'agit en gros de dépenses fiscales. Il s'agit de savoir comment vous voulez viser un encouragement fiscal en particulier et quel est le moyen le plus efficace pour atteindre le groupe qui vous intéresse. Vous pouvez recourir à un crédit d'impôt remboursable, à un crédit d'impôt non remboursable, à un seuil d'exemption ou à une exemption flottante.

**M. Roman:** Dans sa déclaration liminaire, ainsi qu'au paragraphe 4.19, le vérificateur général souligne qu'il y a des risques à utiliser la Loi de l'impôt sur le revenu pour la réalisation de programmes. J'aimerais qu'on m'apporte quelques éclaircissements, car à l'article 4.65, le vérificateur général explique qu'il n'y a pas de procédures appropriées pour que le vérificateur général puisse contrôler les effets des dépenses fiscales.

Si ces mesures fiscales étaient adoptées et si les procédures adéquates étaient en place, seriez-vous aussi négatif à l'endroit de la Loi de l'impôt sur le revenu et maintiendriez-vous qu'il y a des risques importants à utiliser la Loi de l'impôt sur le revenu pour la réalisation de programmes gouvernementaux?

**M. Dye:** Si toutes les procédures et pratiques nécessaires à la bonne gestion de l'incidence des revenus non perçus ou des revenus reportés en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu étaient en place, alors nous serions beaucoup moins négatifs à l'endroit de la Loi de l'impôt sur le revenu et des risques élevés qu'elle comporte. Mais au bout du compte, je pense qu'il est beaucoup plus facile et moins risqué d'administrer un programme direct dans le cadre duquel vous savez qui va recevoir quoi et quand, par opposition à un programme de dépenses fiscales qui est une chose plutôt informe.

**M. Roman:** Je vois. Cependant, vous pourriez reprocher cela à tout programme qui ne serait pas bien géré. Vos commentaires ne visent donc pas uniquement le programme fiscal et la Loi de l'impôt sur le revenu, mais tout programme entrepris sans que l'on ait, au préalable, installé une saine et bonne gestion.

**M. Dye:** Je conviens avec M. Roman qu'une saine et bonne gestion doit être en place qu'il s'agisse d'un programme de dépenses directes ou d'un programme de dépenses fiscales. Cependant, la pratique établie voulant que l'on dépense maintenant pour vérifier plus tard, je ne saurais vous dire la qualité des programmes de dépenses fiscales avant d'avoir vu ce qu'il en ressortira. L'avenir nous le dira.

**M. Roman:** Vous avez également dit que les fonctionnaires du ministère oeuvraient à l'instauration d'un programme qui vous serait acceptable dans le cadre de votre travail. Pourquoi a-t-il fallu tant de temps au ministère pour en arriver à la conclusion qu'il serait bon



## [Texte]

sound management practices in place to determine the effectiveness of any of the tax credit programs that government has authorized?

**Mr. Dye:** The Department of Finance have established an evaluation unit, and when they can muster some witnesses for your committee they will be able to tell you their good news.

**Mr. Roman:** We may be a while longer waiting then. You are indicating that Members of Parliament are not receiving sufficient information. Reading through the report, there are bits and pieces of information available. Mr. Dye, what specific information do you feel a Member of Parliament should have available to him to be able to assess this satisfactorily as a Member of Parliament?

• 1200

**Mr. Dye:** I do not think you should be dependent on the audit office to provide you with information you are entitled to from the government you are holding accountable. Two specifics would be an annual listing of the cost of tax expenditures. . . and with any legislation before you that has tax expenditure implications, I think you should be made aware of them at the time, rather than finding out 10 years later there is \$500 million there and another \$1 billion here.

**M. Guilbault (Drummond):** Monsieur le vérificateur général, au paragraphe 4.106, vous énoncez la conclusion suivante:

Les sociétés d'État qui sont, en principe, des corporations canadiennes imposables peuvent passer outre au processus budgétaire normal du Parlement et obtenir des fonds supplémentaires par l'intermédiaire du régime fiscal.

Pouvez-vous me donner plus de détails? Je pense qu'il y a des sociétés de la Couronne qui ont pu bénéficier d'un dégrèvement fiscal après avoir fait des profits. Est-ce normal?

**M. Dye:** Je vais demander à Barry Elkin de répondre à la question de M. Guilbault. Peut-être que ce n'est pas apparent, mais la première question concerne

the problem surrounding the Crown corporations. I think the question is about tax expenditure information in the Crown corporations and whether there are abuses in the Crown corporations.

**The Chairman:** At the end of the chapter there is reference to certain Crown corporations having been able to make use of the tax expenditure in effect to get a double subsidy from the government.

**Mr. Elkin:** Madam Chair, there have been instances of unusual circumstances with tax expenditures in Crown corporations. The examples in the chapter deal with a number of them. In particular you have the situation with Canadian National Railways where in fact it ultimately received a double benefit, one through the tax system and one by an appropriation. There was also the situation with

## [Traduction]

qu'il mette en place des saines pratiques de gestion s'il veut être en mesure de déterminer l'efficacité des programmes de crédit d'impôt qui ont été autorisés par le gouvernement?

**M. Dye:** Le ministère des Finances a créé une unité d'évaluation, et lorsqu'ils auront réussi à trouver des témoins pour votre Comité, ils pourront vous dire la bonne nouvelle.

**M. Roman:** Il nous faudra donc sans doute patienter encore un peu. Vous dites que les députés ne reçoivent pas suffisamment de renseignements. En lisant le rapport, on trouve des bribes d'information parsemées ici et là. À votre avis, monsieur Dye, de quels renseignements précis un député devrait-il disposer afin d'évaluer cette situation convenablement?

**M. Dye:** À mon avis, vous ne devriez pas dépendre du bureau de vérification pour les renseignements auxquels vous avez droit de la part du gouvernement, qui doit vous rendre des comptes. Il faudrait exiger une liste annuelle du coût des dépenses fiscales. . . De plus, on devrait vous informer immédiatement des conséquences, du point de vue des dépenses fiscales, de tout projet de loi. Il vaut mieux le faire tout de suite plutôt que de découvrir 10 ans plus tard qu'il y a une perte de 500 millions ou d'un milliard de dollars.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You make the following statement in paragraph 4.106 of your report, Mr. Dye:

Crown corporations, which are technically defined as taxable Canadian corporations, are able to bypass the normal parliamentary budgetary processes and obtain additional funds through the tax system.

Could you please go into greater detail on this? I think some Crown corporations were able to take advantage of tax reductions even though they made a profit. Is that a normal situation?

**Mr. Dye:** I am going to ask Mr. Barry Elkin to answer Mr. Guilbault's question. I believe the first question concerns

le problème des sociétés de la Couronne. Je crois que la question porte sur l'information concernant les dépenses fiscales dans le cas des sociétés de la Couronne et la possibilité d'abus par ces sociétés.

**La présidente:** À la fin du chapitre on signale que certaines sociétés de la Couronne ont pu utiliser les dépenses fiscales pour obtenir une double subvention du gouvernement.

**M. Elkin:** Madame la présidente, il y a eu des cas bizarres de dépenses fiscales dans le cas des sociétés de la Couronne. Plusieurs exemples sont mentionnés dans le chapitre. Il y avait, notamment, le cas du CN, qui a touché un double avantage en fin de compte, l'un grâce au régime fiscal, et l'autre grâce au crédit. Il y avait également le cas de Petro-Canada, où des amendements à



[Text]

Petro-Canada, where in effect tax amendments were put through specifically targeted at Petro-Canada, providing funds to enable Petro-Canada to make the Petrofina purchase, and in addition that legislation that was targeted to Petro-Canada ultimately led other taxpayers to take advantage of the mechanism. It became known as the "Little Egypt bump" or the "Oldsmobile transaction".

The other situation was the fact that the government estimated for the SRTC program that its total cost would be in the neighbourhood of \$100 million. I think Crowns and partially owned corporations utilized that amount of SRTC funds alone, without the general public getting involved. So Crowns certainly do take advantage of tax expenditures.

**Mr. Dye:** J'ai oublié la deuxième partie de la question de M. Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Quand on a étudié la privatisation de la société de Havilland, je me suis aperçu qu'on s'était servi d'abris fiscaux, pas seulement du CIRS mais de toutes sortes de dégrèvements qui pouvaient s'appliquer chez eux. Je ne trouve pas normal qu'une société de la Couronne puisse se servir d'abris fiscaux semblables. Fait-on quelque chose à Revenu Canada ou encore aux Finances pour empêcher des choses semblables? Avez-vous pu constater que le gouvernement avait la volonté de faire quelque chose dans ce domaine?

• 1205

**Mr. Dye:** M. Elkin a mentionné la question des crédits à la recherche dans les sociétés d'État, mais il y a d'autres problèmes dont il vous parlera maintenant.

**Mr. Elkin:** Madam Chair, Crown corporations that are subject to the provisions of the Income Tax Act, taxable Canadian corporations, can utilize the tax preferences in the same fashion as any private corporation. There is no distinction. Certainly they use it just as frequently as any private-sector corporation. They use it to the fullest extent. But if there are abusive practices, whether they relate to a Crown corporation or whether they relate to a private-sector corporation, if Revenue Canada can be successful in attacking a particular mechanism, they certainly will attempt to attack it and reassess a transaction. But the benefits of the legislation, be they good or bad, are available to Crown corporations that are taxable in the same way they are available to private-sector corporations.

**Mr. Dye:** J'étais très mécontent des problèmes du CN en 1981 ainsi que des deux réclamations.

As I recall the situation, CN was refinanced by I think it was some \$900 million. It was paid for all their rolling stock and so on, and then they were able to claim allowances subsequently. Tax allowances on that same stock had been paid for in the first place by the taxpayer. We had a terrible time getting the information from the Crown corporation. It took a long time for us to be able to inform Parliament on the matter.

[Translation]

la Loi sur l'impôt sur le revenu ont été adoptés qui visaient Petro-Canada et qui lui donnaient les fonds nécessaires pour acheter Petrofina. Les dispositions qui visaient Petro-Canada ont été utilisées par d'autres contribuables. Le mécanisme s'appelait le *Little Egypt bump*, ou la *Transaction Oldsmobile*.

De plus, le gouvernement a évalué le coût total du CIRS à environ 100 millions de dollars. Je pense que les sociétés de la Couronne et les sociétés qui sont en partie des propriétés de la Couronne ont utilisé à elles seules ce montant, sans compter la participation du public. Autrement dit, les sociétés de la Couronne profitent certainement des dépenses fiscales.

**Mr. Dye:** I have forgotten the second part of Mr. Guilbault's question.

**Mr. Guilbault (Drummond):** When we were looking at the privatization of de Havilland, I noticed that the company had used not only the SRTC, but all sorts of other tax shelters. I do not think it is reasonable that Crown corporations should be able to take advantage of tax shelters of this type. Is Revenue Canada or the Department of Finance doing anything to prevent this type of situation? In your opinion, does the government have the political will to do anything about this problem?

**Mr. Dye:** Mr. Elkin referred to the problems with the SRTC in the case of Crown corporations. He would now like to discuss some other problems.

**Mr. Elkin:** Madame la présidente, les sociétés de la Couronne qui font l'objet des dispositions de la Loi sur l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire des sociétés canadiennes imposables, peuvent utiliser les avantages fiscaux de la même façon qu'une société privée. Il n'y a pas de différence. Les sociétés de la Couronne ont certainement recours à ces dispositions tout aussi souvent que les sociétés privées. Elles profitent pleinement des différents abris fiscaux. Cependant, s'il y a des abus, qu'il s'agisse d'une société de la Couronne ou d'une société privée, si Revenu Canada peut contrer les abus, en s'en prenant à un certain mécanisme, il va certainement essayer de le faire et réévaluer l'opportunité d'une transaction. Néanmoins, les avantages et les désavantages de la loi s'appliquent aux sociétés de la Couronne qui sont imposables de la même façon qu'ils s'appliquent aux sociétés privées.

**Mr. Dye:** I was very displeased about the situation at CN in 1981, which resulted in it getting double benefits.

Si je me souviens bien, je pense que le CN a reçu un refinancement d'environ 900 millions de dollars. Cette somme a été utilisée pour acheter du matériel roulant etc., et par la suite, CN a pu demander une réduction d'impôt sur ce même matériel roulant qui avait été financé par le contribuable au départ. Nous avons eu énormément de mal à obtenir des renseignements de la part de la société de la Couronne. Nous avons dû attendre

[Texte]

**M. Guilbault (Drummond):** C'est anormal, parce que ces sociétés peuvent obtenir des fonds supplémentaires. Cela leur donne peut-être une double réduction fiscale, si je peux m'exprimer ainsi.

**M. Dye:** Oui, il est possible de bénéficier d'un double avantage, mais est-ce juste pour les autres contribuables?

**M. Guilbault (Drummond):** C'est ce que je vous demande. Je voudrais avoir votre commentaire là-dessus.

**M. Dye:** Je pense que ce n'est pas juste.

**Mr. Redway:** It seems to me that is the real issue with the Crown corporations: the problem, if you will, of double-dipping by the Crown corporations twice. When you have identified a situation like this with CN, where they have in effect benefited through the tax system and also received a subsidy from the taxpayers which are maybe somewhat equal in amount, is there any statutory provision for the recapture of that subsidization by the government or a deduction in a subsequent year of the overpayment? That would be another way of dealing with the problem. They might have the use of some money for a while, but at least you might be able to recoup it. Did that happen? And is there any provision for that happening, or was the situation completely ignored and they just went on as if it had never happened?

**Mr. Dye:** Madam Chair, the usual recapture rules will be in place with respect to depreciation.

**Mr. Redway:** I am thinking more of the subsidization, because the recapture, I suspect, really would not apply.

**Mr. Dye:** I imagine you are right. I am not aware of any legislation to recover subsidies. Perhaps Mr. Elkin can help us.

**Mr. Elkin:** Madam Chair, I am not aware of any specific legislation that says once you have double-dipped to return something. Certainly it could be withheld in subsequent appropriations.

• 1210

**Mr. Redway:** Was that done in this case?

**Mr. Elkin:** No, not to my knowledge. I believe—

**Mr. Redway:** This was brought to the attention of Parliament at the time?

**Mr. Elkin:** Yes.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Pour la gouverne de nos distingués invités, je dois dire que M. Dye est parfaitement bilingue, mais qu'il se sent parfois un peu paresseux. Aujourd'hui on le trouve un peu paresseux.

Dans le Livre blanc sur la réforme fiscale, on parle de la nouvelle règle anti-évitement. Pouvez-vous évaluer

[Traduction]

longtemps avant de pouvoir informer le Parlement de la situation.

**Mr. Guilbault (Drummond):** The situation is unreasonable because Crown corporations can get extra funding. That gives them a double tax break, so to speak.

**Mr. Dye:** Yes, it is possible to get double benefits, but is it fair to other taxpayers?

**Mr. Guilbault (Drummond):** That is what I am asking you. I would like to hear your opinion on the matter.

**Mr. Dye:** It is not fair, in my opinion.

**M. Redway:** A mon avis, le problème des sociétés de la Couronne est justement la possibilité d'obtenir un double avantage. Lorsque vous décelez une situation comme celle du CN, qui a reçu un avantage grâce au régime fiscal et qui a également reçu une subvention peut-être égale de la part des contribuables, la loi prévoit-elle la récupération de la subvention ou une réduction des crédits dans une année ultérieure? Ce serait une autre façon de régler le problème. La société de la Couronne pourrait utiliser les fonds pendant un moment, mais au moins on aurait la possibilité de les récupérer. Cela s'est-il produit? Y a-t-il une disposition qui prévoit une telle récupération? Ou a-t-on laissé tomber complètement la situation comme si de rien n'était?

**M. Dye:** Madame la présidente, les règles habituelles concernant la récupération vont ainsi s'appliquer à l'amortissement.

**M. Redway:** Je pense davantage à la subvention, car je crois que la récupération ne serait vraiment pas possible.

**M. Dye:** Je pense que vous avez probablement raison. Que je sache, il n'y a pas de loi qui porte sur la récupération de subventions. Peut-être M. Elkin peut-il nous aider?

**M. Elkin:** Madame la présidente, à ma connaissance il n'y a pas de loi précise qui prévoit la récupération d'un double avantage. Mais il peut certainement y avoir réduction des crédits ultérieurs.

**M. Redway:** Cela a-t-il été fait dans ce cas-ci?

**M. Elkin:** Non, pas à ma connaissance. Je pense. . .

**M. Redway:** À l'époque, cela avait-il été porté à l'attention du Parlement?

**M. Elkin:** Oui.

**La présidente:** Merci. Monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** I must say, for the benefit of our distinguished guests, that Mr. Dye is perfectly bilingual, but he is a little bit lazy at times. He seems to be a little bit lazy today.

The new anti-avoidance rule is dealt with in the white paper on fiscal reform. Could you give us an idea of the

[Text]

quelque peu l'effet que pourrait avoir cette règle sur le contrôle des dépenses fiscales?

**Mr. Dye:** Je ne suis pas en mesure de faire de commentaire sur les mesures législatives qui sont actuellement à l'étude au Parlement.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** J'ai tout essayé pour le compromettre, mais il n'y a pas moyen. Merci, madame la présidente.

**Mr. Hovdebo:** I am wondering about the vehicles we have for reporting. I am wondering, in the case of tax expenditures, if those vehicles are adequate. We have the fiscal plan, the estimates, public accounts, and that is about it. Is it possible that we should be looking for another vehicle which would give us the information on tax expenditures, or is it possible by the variations or by using the present vehicles that we could do it?

**Mr. Dye:** My sense is that the existing mechanisms will serve quite nicely. It is a matter of getting the information into the existing mechanism, into the budgetary process, into information surrounding legislation when you in the House of Commons are considering amendments to the Income Tax Act, and in the public accounts, where I think you should have more information on tax expenditures. Perhaps the existing mechanisms will work. It is getting the information in the existing mechanisms that we are concerned about.

**Mr. Hovdebo:** We have had this discussion on occasion relative to the soft debt and the way it is recorded. If the government does not know exactly what the effect of the tax expenditure is going to be, the tendency is to withhold any information. Is it possible that a reporting document, which would just deal with tax expenditure, might not get around that particular problem? A tendency to try to make the public accounts as accurate as possible is one of the excuses for not reporting.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think estimates are better than nothing, and I think they should be in the public accounts, and when you are getting legislation it is indeed difficult to know exactly what the take-up rate would be on some tax preference. However, I think a range could be predicted that would be useful to you as a parliamentarian.

**Mr. Hovdebo:** Would you recommend we get rid of them altogether?

**Mr. Dye:** No, I would not. First of all, it is not for me to comment on government policy, and secondly, they are used widely not only in our country but also in many countries. So I am not going to comment on how they should be used. That is a matter of policy.

[Translation]

impact this rule will have on tax expenditure management?

**Mr. Dye:** I should not comment on legislative measures which are now before Parliament.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** I have tried everything to compromise him, but there is just no way. Thank you, Madam Chairman

**Mr. Hovdebo:** Je m'interroge quant aux outils dont nous disposons pour rendre compte. Je me demande si, dans le cas des dépenses fiscales, ces outils sont satisfaisants. Nous avons le plan financier, le Budget des dépenses, et les Comptes publics. C'est à peu près tout. Devrions-nous chercher un autre outil qui nous fournirait les renseignements sur les dépenses fiscales, ou bien les instruments dont nous disposons déjà ou des variantes de ces derniers devraient-ils nous suffire?

**Mr. Dye:** Je pense que les mécanismes déjà existants nous serviroient assez bien. Il s'agit d'entrer les données dans le mécanisme existant, dans le processus budgétaire, dans les renseignements accompagnant les projets de loi, lorsqu'à la Chambre des communes vous étudiez des amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu, et dans les Comptes publics, où il devrait y avoir, je pense, davantage de renseignements sur les dépenses fiscales. Les mécanismes existants donneront peut-être les résultats espérés. C'est la question de faire rentrer les renseignements dans les mécanismes existants qui nous préoccupe.

**Mr. Hovdebo:** Nous avons déjà eu cette discussion au sujet de la dette «molle» et de la façon dont elle est enregistrée. Si le gouvernement ignore quel sera l'effet de la dépense fiscale, la tendance veut qu'on ne divulgue pas de renseignements. Pourrait-on contourner ce problème avec un compte rendu, qui ne traiterait que de la dépense fiscale concernée? L'une des excuses que l'on donne pour justifier le fait qu'il n'y ait pas de compte rendu, c'est que l'on veut que les Comptes publics soient aussi exacts que possible.

**Mr. Dye:** Madame la présidente, les prévisions, c'est mieux que rien, et je pense qu'elles devraient figurer dans les Comptes publics. Par ailleurs, lorsqu'il est question de projets de loi, il est très difficile de savoir combien de personnes se prévaudront des concessions fiscales. Je pense néanmoins qu'il serait possible d'en arriver à une certaine fourchette qui serait utile aux députés.

**Mr. Hovdebo:** Recommanderiez-vous que nous nous en débarrassions carrément?

**Mr. Dye:** Non. Premièrement, ce n'est pas à moi qu'il revient de faire des commentaires sur la politique gouvernementale; deuxièmement, on se sert de ces mécanismes non seulement ici mais dans de nombreux autres pays également. Je ne vais donc pas me prononcer sur la façon dont on devrait s'en servir. Il s'agit là d'une question de politique.



[Texte]

**Mr. Hovdebo:** Thank you. I have no more questions.

**The Chairman:** Thank you. Are there any further questions?

**Mr. Redway:** I am looking forward to seeing the Department of Finance and the Department of National Revenue before us on the same subject.

**The Chairman:** Yes. I think that is essential, because indeed the evidence today makes it clear that the whole question of use of tax expenditures is a complex one, with policy considerations that will go beyond the mandate of this committee. But what this committee is concerned about, which is having costs and facts and a clear audit trail, clearly that is at the moment not happening to a satisfactory extent. So we will want to hear from Finance and from Revenue about the new measures they put in place following the Auditor General's report, which is now almost a year old. Of course, we do have at the moment a major study of tax reform, which is expected to result in ways and means motions in December. So it is apt to look at both issues at the same time.

• 1215

**Mr. Dye,** are there any closing comments you wish to make?

**Mr. Dye:** No, thank you, Madam Chair, other than to thank you for raising the matter of tax expenditures. I think it is worthy of Parliament's consideration.

I would like to invite all your members, yourself, and your staff members to join us at lunch to meet my distinguished colleagues from around the Commonwealth.

**The Chairman:** Thank you.

Before the committee adjourns, I have just one piece of business. We have received some documents, and I would like a motion to append them to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*. There is a letter dated September 16 from the Deputy Prime Minister in response to the committee's sixth report, a letter dated August 11 from the Deputy Minister of Public Works, a letter dated July 14 from the Minister of Indian Affairs and Northern Development in response to the committee's fifth report, and a letter dated June 25 from the Minister for External Relations with respect to the committee's eighth report.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** I so move.

Motion agreed to.

[Traduction]

**M. Hovdebo:** Merci. Je n'ai plus de questions.

**La présidente:** Merci. Y a-t-il d'autres questions?

**M. Redway:** J'envisage avec plaisir la réunion que nous allons avoir avec des représentants des ministères des Finances et du Revenu national pour discuter de cette même question.

**La présidente:** Oui. Cela est, je pense, essentiel, car les témoignages que nous avons entendus aujourd'hui ont fait clairement ressortir que toute la question de l'utilisation des dépenses fiscales est fort complexe et qu'elle est entourée de considérations politiques qui vont bien au-delà du mandat du Comité. Mais ce qui intéresse le Comité, c'est de connaître les coûts et les faits et d'avoir une piste de vérification bien dégagée. Or, ce qui a été fait jusqu'ici dans ces domaines ne nous paraît pas satisfaisant. C'est pourquoi nous aimerions que les gens du ministère des Finances et du Revenu viennent nous entretenir des nouvelles mesures qu'ils ont mises en place suite à la parution du rapport du vérificateur général, qui remonte maintenant à plus d'un an. Bien sûr, une étude d'envergure a été entreprise au sujet de la réforme fiscale, et l'on s'attend à ce que celle-ci débouche sur une motion de voies et moyens en décembre. On examinera sans doute les deux choses en même temps.

**Monsieur Dye,** auriez-vous des dernières remarques à faire?

**M. Dye:** Non, merci, madame la présidente. J'aimerais tout simplement vous remercier d'avoir soulevé la question des dépenses fiscales. Je pense qu'elle mérite que le Parlement s'y penche.

J'aimerais par ailleurs vous inviter tous, vous, les députés et les membres du personnel, à vous joindre à nous pour le déjeuner pour rencontrer mes distingués collègues de partout dans le Commonwealth.

**La présidente:** Merci.

Avant qu'on ne lève la séance, j'aimerais qu'on règle une petite question d'organisation. Nous avons reçu un certain nombre de documents, et j'aimerais que quelqu'un propose qu'on les annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* de la réunion d'aujourd'hui. Il s'agit d'une lettre du vice-premier ministre en réponse au sixième rapport du Comité et qui est daté du 16 septembre, d'une lettre du 11 août du sous-ministre des Travaux publics, d'une lettre du 14 juillet du ministre des Affaires indiennes et du Nord, qui fait réponse au cinquième rapport du Comité, et d'une lettre datée du 25 juin du ministre des Affaires extérieures et qui porte sur le huitième rapport du Comité.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Je propose qu'on les annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* de la réunion d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.



[Text]

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank Mr. Dye and Mr. Elkin for being with us today. We will try to get this report in as soon as possible.

The meeting is now adjourned.

[Translation]

**La présidente:** Au nom de tous les membres du comité, je remercie messieurs Dye et Elkin d'être venus nous rencontrer aujourd'hui. Nous tâcherons de déposer au plus vite notre rapport.

La séance est levée.

## APPENDIX "PUBL-18



Deputy Prime Minister

Vice-premier ministre

September 16, 1987

Ms. Aileen Nicholson  
Chairman, Standing Committee  
on Public Accounts  
Room 163, Confederation Building  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Ms. Nicholson,

It is my privilege to respond on behalf of the Government to the request you and the members of the Standing Committee on Public Accounts made, pursuant to Standing Order 99(2) of the House of Commons, for a comprehensive response to Recommendation 13 of the Committee's Sixth Report.

The Committee expressed its concern that the turnover of senior public servants has an adverse effect on accountability and sound management.

The Government of Canada has noted the Committee's comments respecting the appointment of deputy ministers, and agrees that a reasonable continuity in the senior personnel of departments is a desirable management principle.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Don Mazankowski', written over a horizontal line.

Don Mazankowski

## APPENDIX "PUBL-19



Public Works  
Canada

Travaux publics  
Canada

Deputy Minister

Sous-ministre

August 11, 1987

Miss Aideen Nicholson, M.P.  
Trinity  
Public Accounts Committee  
Room 163  
Confederation Building  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A6

Dear Miss Nicholson:

There have been several developments at Public Works Canada, since I last wrote to you in April. I would therefore, like to again take this opportunity to provide an update on the Department's progress.

Subsequent to our approved submission requesting the implementation of market-based charging for PWC technical and professional services, a submission was approved by Treasury Board Ministers on June 26, 1987. This second submission meets all Treasury Board and PWC requirements, allowing us to proceed with market-based charging on April 1, 1988.

The June 26 submission dealt with the estimated resource transfers from Treasury Board to our client departments covering any extra cost associated with market-based charging. PWC provided estimates to Treasury Board's Bureau of Real Property Management (BRPM) based on anticipated client program requirements. The BRPM will inform clients of the transfers, which will be added to their reference levels for FY 88-89, to ensure that they will be considered in the fall Multi-year Operational Planning (MYOP) exercises. In addition, the PWC ADM Comptroller is corresponding with his client counterparts on this, and related matters.

During May and June, all of our Headquarters clients in Ottawa, and our regional management and staff, were briefed on our implementation plans. These sessions provided valuable feedback on both the internal and external impact of the change from direct-cost charging for services, to market-based rates.

Sir Charles Tupper  
Building  
Riverside Drive  
Ottawa  
K1A 0M2

Edifice Sir Charles  
Tupper  
Promenade Riverside  
Ottawa  
K1A 0M2

Canada

In the meetings, both in Ottawa and in the regions, we underlined the need for clients to contact us early if they see potential problems with the impact of the market rates on their operations, or if they have suggestions or require assistance. To facilitate communications, we have now established direct contacts for market-based charging in all client departments and agencies.

The Auditor General's most recent assessment of our six-month Progress Report (as submitted to the Standing Committee on Public Accounts) noted our progress with the market-based charging implementation, including our improvements in supporting the automated accounting systems in all regions which will ensure accurate information and billing.

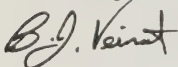
The news concerning our Accommodation program is that 98 percent of the required Occupancy Instruments have been signed by the Department's clients. The Auditor General reported: "These ...and other refinements to the Facilities Inventory System will help ensure reliable data on space occupancies and entitlements for all departments."

Public Works Canada continues its progress towards becoming a more goal-oriented and service-driven Department, with the release and distribution of our Corporate Goals document across the country, and with the development of a Five-Year Corporate Plan.

The global aspects of the Five-Year Plan incorporate the results of a study recently conducted under the aegis of the PWC ADM Comptroller, on the cost of doing business as a government entity. Establishment of a business plan, a human resource plan, and fostering good client relations are a few of the elements of this planning activity.

I will continue to update you on other developments at Public Works Canada. Until then, please call me if you require further information.

Sincerely,



R.J. Giroux



## APPENDIX "PUBL-20"

Minister of Indian Affairs  
and Northern Development



Ministre des Affaires  
indiennes et du Nord canadien

July 14, 1987

Ms Aideen Nicholson  
Chairman  
Standing Committee on  
Public Accounts  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A6

Dear Ms Nicholson:

I am pleased to attach the government's response to Recommendations 14 and 15 of the Fifth Report of the Standing Committee on Public Accounts.

Your Committee recommends that the Minister of Indian Affairs and Northern Development table annual reports on all native claims settlements. There are at present only three comprehensive claims agreements signed: the James Bay and Northern Quebec Agreement in 1975; the Northeastern Quebec Agreement in 1978; and the Inuvialuit Final Agreement in 1984.

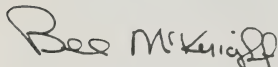
This government supports your recommendation. It was, in fact, this government which took it upon itself to table 1982, 1983, 1984 and 1985 annual reports on the Implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Northeastern Quebec Agreement in compliance with Paragraph 10 of the James Bay and Northern Quebec Settlement Act. Future annual reports on the implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Northeastern Quebec Agreement will be scheduled for release in accordance with provisions of the Act.

The Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement Act does not provide for annual reports but beginning in December 1988 an annual report will be provided for the preceding fiscal year. For future comprehensive claims settlements, reporting mechanisms will be established.

Your Committee also recommends that the government consider the advisability of including in its Statement of Assets and Liabilities provision for liabilities represented by native land claims settlements. The reporting treatment for such amounts by the government and the private sector is disclosure as contingent liabilities. It is the government's opinion that they are not liabilities to be reported on the Statement of Assets and Liabilities.

I trust that this response meets with your approval.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Bill McKnight". The signature is stylized with a large, looped initial "B" and a cursive "McKnight".

Bill McKnight

Detailed Responses to Recommendations 14 and 15 of the  
Fifth Report of the Standing Committee on Public Accounts

14. Recommendation:

Your Committee recommends that the Minister of Indian Affairs and Northern Development table annual reports on all native claims settlements.

Response:

There are at present only three comprehensive claims agreements signed: the James Bay and Northern Quebec Agreement in 1975; the Northeastern Quebec Agreement in 1978; and the Inuvialuit Final Agreement in 1984.

Paragraph 10 of the James Bay and Northern Quebec Settlement Act requires an annual report on the implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Northeastern Quebec Agreement to be tabled. The government will continue to provide annual reports as required in the James Bay and Northern Quebec Settlement Act.

The Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement Act does not provide for a similar provision. The government will provide an annual report for the Inuvialuit Final Agreement beginning in December 1988 and for all future comprehensive land claims settlements as a matter of course.

15. Recommendation:

Your Committee recommends that the Government consider the advisability of including in its Statement of Assets and Liabilities provision for liabilities represented by native land claims settlements.

Response:

The reporting treatment for such amounts by the Government and the private sector is disclosure as contingent liabilities. They are not liabilities to be reported on the Statement of Assets and Liabilities. Contingent liabilities are defined as potential liabilities which may become actual liabilities when one or more future events occur or fail to occur. They are reported in a note to the financial statements.

In determining the amounts to be reported as contingent liabilities for litigation, the Government must consider:

- (1) The amount of the claim;
- (2) The opinion of legal counsel as to the probability that the claim will have to be paid, i.e. that the plaintiff's claim against the Crown will be successful; and
- (3) The opinion of legal counsel as to the best estimate of the Crown's potential liability, which in some cases may be considerably different from what is being claimed.

At March 31, 1986, 125 litigation cases and settlements related to the administration of native statutory and treaty rights were under investigation. The Government applied the above criteria and estimated that for 50 of the litigation cases, the Crown was contingently liable in the amount of \$2.9 billion. None of this \$2.9 billion in contingent liabilities is recorded as a liability on the Statement of Assets and Liabilities. It is only after the courts have actually decided the Crown is liable, or a settlement is reached, and the actual amount of the liability determined that an actual liability would be established and recorded in the Statement of Assets and Liabilities. In keeping with accepted accounting practice, note disclosure of the amount was provided in the financial statements.

For the remaining 75 cases, no reasonable estimate of the potential amounts payable was possible for one or more of the following reasons:

- (1) No specific or even approximate amounts were claimed;
- (2) It was not possible to determine whether the Crown would be liable; and/or
- (3) No clear principles allowing even approximate estimation of potential liabilities had evolved from the few court cases and negotiations completed.



However, disclosure of the existence of these remaining 75 cases was provided in the notes to the financial statements. A liability would also be recorded for all or any of these cases once the amount and liability of the Crown is determined through court decision or by settlement.

The Auditor General is consulted annually on the estimation of contingent liabilities and has agreed with the disclosure of the contingent liabilities of the Government of Canada as described above. There has been no adverse reference in his Opinion and Observations included in Volume I of the 1986 Public Accounts to the Government policy on accounting for contingent liabilities or to the disclosure thereof.

## APPENDIX "PUBL-21"



Ministre des Relations extérieures

Minister for External Relations

HULL, QUEBEC  
K1A 0G4

June 25, 1987

Ms. Aileen Nicholson, M.P.  
Chairperson of the  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons  
Confederation Building, Room 163  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Colleague,

I am writing to report with respect to a recommendation of the Public Accounts Committee's Eighth Report dated October 22, 1985. The recommendation dealt with in this letter is concerned with the approval times, planning and evaluation of bilateral aid projects, specifically:

Recommendation 15:

Your Committee recommends that CIDA provide your Committee with a progress report in writing with respect to approval times, planning and evaluation of bilateral aid projects, and the effectiveness of procedures in place.

Response:

As reported in CIDA's first response to the Committee in March 1986, there has been a steady reduction in the elapsed time between the initial request to Canada for a project and the signature of the main contract with an executing agency. This second response, based on a longer period of experience with the current delegated authorities, not only confirms the 1986 preliminary figures but also signals a levelling out of the trend of reduced response time.

The Auditor General noted in his original report of 1984 that in certain instances in the 1979 to 1984 period, the delivery of a bilateral project ranged from 3 to 5 years. As reported to the Committee last year, the preliminary study of


bilateral projects reaching the contract signature stage between April 1, 1984 and March 1986 indicated the largest projects (those in excess of \$15 million) required a median of 2.4 years. Projects with a value of between \$10 and \$15 million had a median of 1.9 years, and those below \$10 million a median of 1.6 years.

Since our first response to the Committee, CIDA has reviewed some 400 bilateral projects approved over the last three years, each in excess of half a million dollars. Projects in excess of \$15 million required a median of 2.2 years, consistent with the earlier report. Projects between \$10 million and \$15 million were also consistent, requiring a median of 1.8 years compared to last year's reported 1.9 years.

Projects within CIDA's delegated authority had the greatest change. During 1984/85 the median required 1.7 years. During 1985 to 1987, the median required was 1.1 years. A closer review of the last complete year, 1986/87, indicated a median of 1.05 years which is a marginal improvement over the previous year, suggesting a levelling off of the potential reduction in response times. Because of the increasing sophistication being applied to impact analyses with respect to the environment and women in development, we suspect this median figure to rise somewhat, but not substantially. Regardless, CIDA is in a position to monitor any changes in the trend and to take the necessary initiatives to ensure that response times are acceptable while ensuring an appropriate balance is maintained between this goal and the need for sufficient planning to achieve quality in project results.

There are, of course, extremes in the results for individual projects due to the nature of the economic sector involved, the delivery channel used, or the managerial complexity of the project. Overall, however, the results reported are fairly representative of the situation.

I trust that you will find this follow-up response and the updated information provided helpful in monitoring action taken as a result of the Committee's recommendations.



MONIQUE LANDRY

## APPENDICE "PUBL-18"



Deputy Prime Minister

Vice-premier ministre

Le 16 septembre 1987

Madame Aileen Nicholson  
Présidente, Comité permanent des comptes publics  
Pièce 163, Édifice de la Confédération  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

J'ai le privilège de répondre au nom du gouvernement à la demande que vous et les membres du Comité permanent des comptes publics avez présentée, en vertu de l'article 99(2) du Règlement de la Chambre des communes, afin d'obtenir une réponse globale à la treizième recommandation du sixième rapport du Comité.

Le Comité s'est dit préoccupé par le fait que le taux de roulement élevé des cadres supérieurs nuit à la reddition de comptes et à la saine gestion du Ministère.

Le gouvernement du Canada a noté les observations du Comité concernant la nomination des sous-ministres, et il convient qu'une continuité raisonnable aux échelons supérieurs des ministères est un principe de gestion souhaitable.

Je vous prie, Madame, de recevoir mes cordiales salutations.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Don Mazankowski".

Don Mazankowski



## APPENDICE «PUBL-19»

(TRADUCTION)

Le 11 août 1987

Madame Aileen Nicholson, députée de Trinity  
Comité des comptes publics  
Pièce 163  
Édifice de la Confédération  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

Plusieurs changements sont survenus au ministère des Travaux publics depuis la dernière fois que je vous ai écrit, en avril. J'aimerais donc profiter de cette occasion pour vous mettre au courant des progrès réalisés par le ministère.

La première demande que nous avons présentée en vue d'obtenir l'autorisation de facturer les services techniques et professionnels assurés par TPC en fonction des prix du marché a été approuvée. Celle-ci a été suivie d'une deuxième demande qui, elle aussi, a été approuvée par le Conseil du Trésor le 26 juin 1987. Cette deuxième demande satisfait à toutes les conditions du Conseil du Trésor et des Travaux publics, de sorte que nous pourrions commencer à imputer les prix du marché le 1<sup>er</sup> avril 1988.

La demande du 26 juin portait sur les ressources approximatives couvrant les coûts supplémentaires associés à l'imputation des prix du marché qui seraient transférées du Conseil du Trésor à nos ministères clients. TPC a fourni au Bureau de gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor des estimations fondées sur la prévision de la demande. Le Bureau informera ses clients des transferts, qui seront ajoutés à leurs niveaux de référence pour l'AF 1988-1989, afin qu'ils soient pris en compte dans le Plan opérationnel pluriannuel devant être élaboré à l'automne. En outre, le sous-ministre adjoint et contrôleur du TPC a communiqué avec ses homologues des ministères clients pour connaître leurs vues sur cette question et autres sujets connexes.

En mai et en juin, tous les clients de l'administration centrale à Ottawa, de même que nos directeurs et employés régionaux, ont été mis au courant de nos plans de mise en œuvre. Ces réunions d'information ont permis de fournir des renseignements utiles sur les répercussions internes et externes qu'entraînera la tarification en fonction des prix du marché, qui remplacera le système de facturation directe des services.

Lors de nos réunions à Ottawa et dans les régions, nous avons demandé à nos clients de communiquer avec nous le plus tôt possible s'ils prévoient que l'imputation des prix du marché risque de nuire à leurs opérations, s'ils ont des propositions à faire ou s'ils ont besoin d'aide. Des personnes ressources, ont été affectées à cette fin dans chaque ministère et organisme client.

Dans sa dernière évaluation de notre rapport semestriel provisoire (qui a été présenté au Comité permanent des comptes publics), le Vérificateur général fait état des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du régime de tarification des services en fonction des prix du marché, y compris des modifications que nous avons apportées au système comptable informatisé dans les régions afin de fournir des renseignements et des tarifs précis.

En ce qui concerne notre Programme du logement, 98% des accords d'occupation ont été signés par les ministères clients. Le Vérificateur général a fait remarquer que ces mesures et les autres modifications apportées au système du répertoire des installations nous permettront de fournir des données fiables sur l'utilisation des locaux et l'attribution de ceux-ci aux ministères.

Travaux publics Canada poursuit ses efforts en vue de la réalisation de ces objectifs et de fournir un meilleur service aux clients en diffusant, à l'échelle nationale, la publication intitulée «Objectifs généraux du ministère», et en procédant à la mise en oeuvre d'un plan quinquennal ministériel.

Ce plan englobe, de façon générale, les résultats d'une étude portant sur les coûts d'exploitation du ministère en tant qu'organisme du gouvernement. Cette étude a été menée récemment sous l'égide du sous-ministre adjoint et contrôleur de TPC. Les travaux de planification comprennent la mise sur pied d'un plan d'entreprise, d'un plan de ressources humaines et l'amélioration des relations avec les clients.

Je continuerai de vous tenir au courant des autres progrès qu'accomplira le ministère des Travaux publics Canada. N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez besoin d'autres renseignements à ce sujet.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées,

R.J. Giroux

## APPENDICE "PUBL-20"

Minister of Indian Affairs  
and Northern Development



Ministre des Affaires  
indiennes et du Nord canadien

Le 14 juillet 1987

Madame Aideen Nicholson  
Présidente  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

J'ai le plaisir de vous faire parvenir sous ce pli la réponse du gouvernement aux recommandations 14 et 15 du cinquième rapport du Comité permanent des comptes publics.

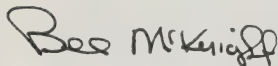
Le comité a recommandé que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien présente chaque année des rapports au sujet de la mise en oeuvre de toutes les conventions ayant mis fin à des revendications. À l'heure actuelle, seules trois ententes finales ont été signées au sujet de revendications globales, soit la Convention de la Baie James et du Nord québécois, en 1975, la Convention du Nord-Est québécois, en 1978, et la Convention définitive des Inuvialuit, en 1984.

Le gouvernement dont je fais partie accepte votre recommandation. C'est d'ailleurs lui qui a pris l'initiative de déposer en Chambre les rapports annuels de 1982, 1983, 1984 et 1985 sur la mise en oeuvre de la convention de la Baie James et du Nord québécois et de la convention du Nord-Est québécois, en application de l'article 10 de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois. Les rapports annuels sur la mise en oeuvre de ces deux conventions seront à l'avenir publiés conformément aux dispositions de la loi.

Par contre, la Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique ne prévoit pas de rapports annuels, mais à compter de décembre 1988, nous déposerons en Chambre un rapport annuel sur l'exercice financier précédent. Nous établirons en outre des filières de rapport pour les ententes finales qui mettront fin à des revendications globales, à l'avenir.

Votre comité a aussi recommandé que le gouvernement étudie la possibilité de porter à l'état de l'actif et du passif, le passif que représentent les indemnités à verser en règlement des revendications territoriales des autochtones. À l'heure actuelle, le gouvernement ainsi que le secteur privé font rapport de ces possibilités en tant qu'éléments de passif éventuel. Le gouvernement estime en effet qu'il ne s'agit pas d'un passif dont il faut rendre compte dans l'état de l'actif et du passif.

Espérant que vous trouverez cette réponse satisfaisante, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.



Bill McKnight



Réponses détaillées aux recommandations 14 et 15 du cinquième rapport du Comité permanent des comptes publics

#### 14. Recommandation

Votre comité recommande que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dépose en Chambre des rapports annuels sur la mise en oeuvre des dispositions de chacune des conventions définitives qui ont mis fin à des revendications autochtones.

##### Réponse

Trois conventions définitives ont été conclues jusqu'à présent, mettant fin à des revendications globales. Ce sont la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), la Convention du Nord-Est québécois (1978) et la Convention définitive des Inuvialuit (1984).

L'article 10 de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois prévoit le dépôt en Chambre d'un rapport annuel sur la mise en oeuvre des dispositions de la Convention de la Baie James et de la Convention du Nord-Est, respectivement. Le gouvernement entend continuer de publier les rapports annuels exigés en vertu de cette loi.

Par contre, la Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique ne contient aucune disposition semblable, mais le gouvernement s'engage à fournir, à compter de décembre 1988, un rapport annuel sur la mise en oeuvre de la Convention définitive des Inuvialuit ainsi que sur toute autre convention ultérieurement signée au sujet d'une revendication territoriale globale.

#### 15. Recommandation

Votre comité recommande que le gouvernement étudie l'opportunité d'inclure dans l'état de l'actif et du passif les éléments de passif que constituent les indemnités financières à verser aux autochtones, en règlement de leurs revendications territoriales.

Réponse

Le gouvernement ainsi que le secteur privé inscrivent ordinairement les montants de ce genre à la rubrique du passif éventuel. Ce ne sont pas des éléments de passif à porter à l'état de l'actif et du passif. En effet, un élément de passif éventuel est une dette pouvant se matérialiser à la condition qu'une ou que plusieurs éventualités données surviennent ou non. On en rend habituellement compte au moyen d'une note aux états financiers.

Quand il établit les montants à indiquer comme dettes pouvant éventuellement découler de poursuites, le gouvernement examine:

- (1) Le montant réclamé;
- (2) L'opinion du contentieux sur la probabilité que le requérant ait gain de cause, c'est-à-dire que la Couronne doit payer des dommages-intérêts; et
- (3) L'opinion du contentieux sur ce que serait la meilleure estimation du montant à payer par la Couronne, celui-ci pouvant être bien différent du montant réclamé.

Au 31 mars 1986, le gouvernement étudiait 125 poursuites en cours ou terminées ayant trait à l'administration de droits autochtones prévus par la loi ou par un traité. Après avoir appliqué les critères précédents, le gouvernement estime qu'il pourrait avoir à verser 2,9 milliards de dollars relativement à cinquante causes. Aucune partie de cette dette éventuelle de 2,9 milliards ne figure dans l'état de l'actif et du passif. Ce n'est qu'une fois que les tribunaux auront décidé de la responsabilité financière de la Couronne ou qu'une entente amiable aura été convenue, et que le montant réel de la dette aura été déterminé, qu'une dette réelle existera et sera portée à l'état de l'actif et du passif. Conformément à la pratique comptable normale, on a ajouté aux états financiers une note à cet effet.

Il n'est pas possible d'évaluer raisonnablement les chiffres relatifs aux 75 autres causes pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes:

- (1) Aucun montant précis ou même approximatif n'a été réclamé;
- (2) Il a été impossible d'établir si la Couronne serait tenue responsable ou non;
- (3) Trop peu nombreuses, les causes débattues et les négociations terminées ne permettent pas de dégager de principes pouvant aider à évaluer même approximativement la responsabilité financière.

L'existence de ces 75 autres causes a toutefois été révélée dans les notes aux états financiers. Un élément de passif éventuel sera aussi porté aux livres pour chacune de ces causes lorsque la responsabilité de la Couronne et les dommages-intérêts auront été fixés par un tribunal ou établis à l'amiable.

Le Vérificateur général du Canada, que l'on consulte annuellement au sujet de l'estimation du passif éventuel du gouvernement du Canada, a convenu qu'il en soit rendu compte de la façon décrite ci-dessus. Dans les opinions et observations du volume I des comptes publics de 1986, il n'a fait aucun commentaire défavorable au sujet de la façon dont le gouvernement tient compte et rend compte du passif éventuel.

## APPENDICE «PUBL-21»

(TRADUCTION)

BULL, QUÉBEC  
K1A 0G4

Le 25 juin 1987

Madame Aileen Nicholson, députée  
présidente  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Édifice de la Confédération, Pièce 163  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

Je vous écris pour faire le point sur une des recommandations formulées dans le Huitième rapport du Comité des comptes publics en date du 22 octobre 1985. La recommandation en question porte sur les délais d'approbation, la planification et l'évaluation des projets d'aide bilatérale; il s'agit de la:

Recommandation 15:

Votre Comité recommande que l'ACDI lui soumette un rapport écrit sur les délais d'approbation, ainsi que sur la planification et l'évaluation des projets d'aide bilatérale et sur l'efficacité des pratiques existantes.

Réponse:

Comme le signalait l'ACDI dans sa première réponse au Comité en mars 1986, le temps qui s'écoule entre la présentation initiale d'un projet au Canada et la signature du contrat principal avec l'agent d'exécution a diminué de façon constante. Étant donné que nous avons eu l'occasion de mettre en pratique les pouvoirs qui nous ont été délégués pendant une période plus longue, nous pouvons, dans cette deuxième réponse, non seulement confirmer les données préliminaires de 1986 mais démontrer également que la tendance se stabilise.



Le Vérificateur général a noté, dans son rapport préliminaire de 1984 que, dans certains cas, entre 1979 et 1984, les délais de mise en oeuvre d'un projet bilatéral variaient entre trois et cinq ans. Comme nous l'avons signalé au Comité l'année dernière, l'étude préliminaire des projets bilatéraux arrivés au stade de la signature du contrat entre le 1<sup>er</sup> avril 1984 et mars 1986 révèle que les gros projets (ceux qui dépassent 15 millions de dollars) ont nécessité un délai moyen de 2,4 ans. Le délai pour les projets se situant entre 10 et 15 millions de dollars était de 1,9 an, et celui des projets de moins de 10 millions, de 1,6 an.

Depuis sa première réponse au Comité, l'ACDI a examiné environ 400 projets bilatéraux de plus de un demi million de dollars qui ont été approuvés au cours des trois dernières années. La moyenne des délais de mise en oeuvre pour les projets de plus de 15 millions de dollars était de 2,2 ans, ce qui est en accord avec le rapport précédent. Le délai moyen des projets se situant entre 10 et 15 millions de dollars était de 1,8 an alors que, l'année dernière, la moyenne était de 1,9 an.

Les projets soumis à l'approbation de l'ACDI sont ceux qui ont connu les plus grands changements. Au cours de l'exercice 1984-1985, le délai moyen de mise en oeuvre était de 1,7 an. Au cours de la période se situant entre 1985 et 1987, cette moyenne était de 1,1 an. Un examen plus attentif de la dernière année, soit 1986-1987, révèle que le délai moyen était de 1,5 an, ce qui constitue une légère amélioration par rapport à l'année précédente et ce qui donne à penser que les délais sont en train de se stabiliser. Compte tenu de la complexité croissante des analyses qui visent à évaluer les effets des projets sur l'environnement et le rôle joué par les femmes dans les projets de développement, le délai moyen risque d'augmenter légèrement. Quoi qu'il en soit, l'ACDI est en mesure de surveiller tout changement susceptible de modifier les tendances et de prendre les mesures nécessaires pour que les délais de mise en oeuvre demeurent acceptables tout en maintenant un équilibre entre cet objectif et la nécessité d'assurer la planification efficace des projets afin d'obtenir de meilleurs résultats.

Il existe, bien entendu, des extrêmes dans les résultats donnés par chaque projet en raison de la nature du secteur économique en cause, des moyens de mise en oeuvre utilisés ou de la complexité administrative du projet. Dans l'ensemble, les résultats reflètent assez bien la situation.

J'espère que vous trouverez ces renseignements utiles et qu'ils vous permettront de suivre les progrès qui ont été réalisés à la suite des recommandations formulées par le Comité.

MONIQUE LANDRY





*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

#### WITNESSES

Tuesday, September 29, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;  
Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

#### TÉMOINS

Le mardi 29 septembre 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada;  
Barry Elkin, directeur principal, Direction générale  
des opérations de vérification.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Tuesday, October 6, 1987

Thursday, October 15, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

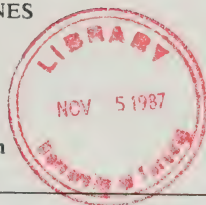
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le mardi 6 octobre 1987

Le jeudi 15 octobre 1987

Présidente: Aileen Nicholson



*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 4—  
Income Tax Expenditures

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 4—Les dépenses fiscales

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Alan Redway

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Alan Redway

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## ORDER OF REFERENCE

Friday, October 2, 1987

*Extracts from the Votes and Proceedings of the House of Commons:*

"Mr. Fennell from the Striking Committee, pursuant to Standing Order 89, presented the Thirty-second Report of the Committee, which is as follows:

Your Committee recommends that the standing committees of this House be composed of the Members listed below:—

## Public Accounts

## Members

Grondin	McKenzie
Guilbault (Drummond)	Nicholson (Trinity)
Hawkes	Redway
Hovdebo	Roman—(8)

On motion of Mr. Fennell, seconded by Mr. Lewis, the Thirty-second Report of the Striking Committee, presented Monday, September 28, 1987, was concurred in.

By unanimous consent, on motion of Mr. Fennell, seconded by Mr. Lewis, the membership of standing committees was amended as follows:—

9. Mr. Tremblay (Québec-Est) for Mr. Hawkes on the Standing Committee on Public Accounts; and—"

ATTEST

ROBERT MARLEAU

*Clerk of the House of Commons*

## ORDRE DE RENVOI

Le vendredi 2 octobre 1987

*Extraits des Procès-verbaux de la Chambre des communes:*

«M. Fennell, du Comité de sélection conformément à l'article 89 du Règlement, présente le trente-deuxième rapport de ce Comité, dont voici le texte:

Votre Comité recommande que les comités permanents de la Chambre se composent des députés dont les noms suivent:—

## Comptes publics

## Membres

Grondin	McKenzie
Guilbault (Drummond)	Nicholson (Trinity)
Hawkes	Redway
Hovdebo	Roman—(8)

Sur motion de M. Fennell, appuyé par M. Lewis, le trente-deuxième rapport du Comité de sélection, présenté à la Chambre le lundi 28 septembre 1987, est agréé.

Du consentement unanime, sur motion de M. Fennell, appuyé par M. Lewis, la composition de certains comités permanents de la Chambre est modifiée ainsi qu'il suit:—

9. M. Tremblay (Québec-Est) en remplacement de M. Hawkes sur la liste des membres du Comité permanent des comptes publics; et—»

ATTESTÉ

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 6, 1987  
(38)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:38 o'clock a.m., this day, in Room 306 West Block, for the purpose of electing the Chairman and the Vice-Chairman.

*Members of the Committee present:* Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie, Aileen Nicholson, Alan Redway and Anthony Roman.

*Acting Members present:* Lise Bourgault for Jean-Guy Guilbault and Maurice Tremblay for Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

Alan Redway moved, seconded by Anthony Roman,—That Aileen Nicholson do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Chairman, Aileen Nicholson, took the Chair.

Dan McKenzie moved, seconded by Anthony Roman,—That Alan Redway be elected Vice-Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

At 9:41 o'clock a.m. the sitting continued *in camera*.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

It was agreed,—That the Committee hold a meeting on Chapter 14; Special Audits; paragraphs 14.19 to 14.38—Radar Modernization Project (RAMP) of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986; and that the Deputy Minister of Transport be invited to appear.

It was agreed,—That the Deputy Minister of Finance be invited to appear before the Committee with respect to Chapter 4—Income Tax Expenditures of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 6 OCTOBRE 1987  
(38)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 38, dans la pièce 306 de l'Édifice de l'Ouest, pour élire le président et le vice-président.

*Membres du Comité présents:* Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie, Aileen Nicholson, Alan Redway et Anthony Roman.

*Membres suppléants présents:* Lise Bourgault remplace Jean-Guy Guilbault; Maurice Tremblay remplace Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

Le greffier du Comité préside l'élection du président.

Alan Redway, appuyé par Anthony Roman, propose,—Qu'Aileen Nicholson assume la présidence du présent Comité.

La motion est mise aux voix et adoptée.

La présidente, Aileen Nicholson, occupe le fauteuil.

Dan McKenzie, appuyé par Anthony Roman, propose,—Qu'Alan Redway assume la vice-présidence du présent Comité.

La motion est mise aux voix et adoptée.

À 9 h 41, le Comité adopte le huis clos.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend d'examiner le rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Il est convenu,—Que le Comité consacre une séance à l'étude des paragraphes 14.19 à 14.38 du chapitre 14 intitulé: *Vérifications spéciales*, paragraphes consacrés au projet de modernisation des radars (PMRA) et extraits du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986; et que le sous-ministre des Transports soit invité à comparaître.

Il est convenu,—Que le sous-ministre des Finances soit invité à comparaître devant le Comité relativement au chapitre 4 intitulé: *Les dépenses fiscales*, extrait du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

At 10:59 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 15, 1987  
(39)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:34 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Vice-Chairman, Alan Redway, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Dan McKenzie and Alan Redway.

*Acting Member present:* Marion Dewar for Stan Hovdebo.

*Other Member present:* André Harvey.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* R.M. Dubois, Deputy Auditor General. *From the Department of Finance:* S.H. Hartt, Deputy Minister; David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch; Alan Short, General Director, Tax Policy and Legislation Branch; David Sewell, Director, Tax Measures Evaluation Division. *From the Department of National Revenue—Taxation:* Perry Anglin, Assistant Deputy Minister, Legislative and Intergovernmental Affairs Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 4—Income Tax Expenditures of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

S.H. Hartt made an opening statement.

The witnesses answered questions.

The Vice-Chairman authorized that the letter dated September 25, 1987 from the Acting Comptroller General together with the Summary of Progress and Plans with respect to the Federal Government Reporting Study; and the document entitled Responses by the Department of External Affairs to the Recommendations Made by the Standing Committee on Public Accounts in its Sixth Report, be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence* (See Appendices "PUBL-22" and "PUBL-23").

At 12:21 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

À 10 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 15 OCTOBRE 1987  
(39)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 34, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Alan Redway, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Dan McKenzie et Alan Redway.

*Membre suppléant présent:* Marion Dewar remplace Stan Hovdebo.

*Autre député présent:* André Harvey.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* R.-M. Dubois, sous-vérificateur général. *Du ministère des Finances:* S.H. Hartt, sous-ministre; David Dodge, sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt; Alan Short, directeur général, Direction de la politique et de la législation de l'impôt; David Sewell, directeur, Division de l'évaluation des mesures fiscales. *Du ministère du Revenu national:* Perry Anglin, sous-ministre adjoint, Direction générale de la législation et des affaires intergouvernementales.

Conformément à l'ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité examine de nouveau le chapitre 4 intitulé: *Les dépenses fiscales*, extrait du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

S.H. Hartt fait une déclaration préliminaire.

Les témoins répondent aux questions.

Le vice-président permet que la lettre du 25 septembre 1987 en provenance du contrôleur général suppléant, le «Sommaire des progrès et des projets concernant l'étude des rapports financiers du gouvernement fédéral», ainsi que le document intitulé: *Réponses du ministère des Affaires extérieures aux recommandations du Comité des comptes publics contenues dans son Sixième rapport* figurent en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* du Comité d'aujourd'hui. (Voir Annexes «PUBL-22» et «PUBL-23»).

À 12 h 21, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas



## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, October 6, 1987

• 0937

**The Clerk of the Committee:** Hon. members, pursuant to Standing Orders 91 and 92(1), the first item of business is the election of a chairman. I am ready to receive motions to that effect.

**Mr. Redway:** I move that Aileen Nicholson be chairman once again. She is an outstanding chairman.

**Mr. Roman:** I second the motion.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Thank you very much. I appreciate your support. It is a real pleasure and privilege to chair this committee. I have always thought it is one of the most important committees in the House, and I particularly appreciate the commitment and hard work of the members of this committee.

The next order of business is the election of the vice-chairman.

**Mr. McKenzie:** I would like to nominate Mr. Redway as the vice-chairman.

**Mr. Roman:** I second the motion.

Motion agreed to.

**The Chairman:** I am therefore very pleased to congratulate Mr. Redway, who is a very hard-working and distinguished member of this committee.

**Mr. Redway:** do you wish to make some remark before we go in camera?

**Mr. Redway:** Madam Chairman, I just want to express my thanks to all the members of the committee for very kindly indicating their confidence in me. I certainly very much appreciate that and I am looking forward again to working with you and other members of the committee on a very productive effort to save all of us, as taxpayers of this country, some money.

• 0940

**The Chairman:** Thank you. May I also take this opportunity to welcome new members to the committee.

At this point we will go in camera with translation but without a record.

Thursday, October 15, 1987

• 0934

**The Vice-Chairman:** Order, please. Ladies and gentlemen, I welcome you all to this meeting of the Public Accounts Committee. Unfortunately, our

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 6 octobre 1987

**Le greffier du Comité:** Honorables députés, en vertu des articles 91 et 92(1) du Règlement, le premier article à l'ordre du jour est l'élection d'un président. Je suis prêt à recevoir les motions à cet effet.

**M. Redway:** Je propose que l'on élise à nouveau Aileen Nicholson comme présidente. Elle s'est remarquablement acquittée de ses responsabilités.

**M. Roman:** J'appuie la motion.

La motion est adoptée.

**La présidente:** Je vous remercie de votre confiance. C'est un plaisir et un privilège que de présider ce Comité. J'ai toujours considéré qu'il s'agissait là d'un des Comités les plus importants de la Chambre, et je sais que les membres de ce Comité sont dévoués et travaillent fort.

Le point suivant à l'ordre du jour est l'élection d'un vice-président.

**M. McKenzie:** J'aimerais proposer M. Redway au poste de vice-président.

**M. Roman:** J'appuie la motion.

La motion est adoptée.

**La présidente:** J'ai le plaisir de féliciter M. Redway, qui est un des participants assidus de ce Comité.

Monsieur Redway, avant que l'on siège à huis clos voulez-vous la parole?

**M. Redway:** Madame la présidente, je voulais simplement remercier tous les membres de ce Comité pour avoir ainsi manifesté leur confiance en moi. Je leur en suis fort reconnaissant et j'attends avec impatience de collaborer avec mes collègues du Comité dans l'espoir de nous faire réaliser à nous tous, contribuables, des économies.

**La présidente:** Je vous remercie. J'aimerais en profiter pour souhaiter la bienvenue aux nouveaux membres du Comité.

Nous allons maintenant siéger à huis clos avec les interprètes, mais sans enregistrement.

Le jeudi 15 octobre 1987

[Texte]

chairman is not with us today, so you are going to have to suffer with me in the Chair.

First, I would like to welcome Mr. Dubois, on behalf of the Auditor General's report, which is income tax expenditures. Mr. Hartt, we are delighted to have you with us. We were sorry to miss you at the last round. We had extensive evidence from Mr. Dye, which I am sure you pored over last night before coming here.

• 0935

**Mr. M. Ulrich (Director, Program Evaluation Policy Division, Office of the Comptroller General of Canada):** I am Mr. Ulrich.

**The Vice-Chairman:** Good.

We are continuing our consideration of chapter 4 of the Auditor General's report, which is income tax expenditures. Mr. Hartt, we are delighted to have you with us. We were sorry to miss you at the last round. We had extensive evidence from Mr. Dye, which I am sure you pored over last night before coming here.

Normally we accept an opening statement as being read, but I am advised by the clerk that he just received this morning your opening statement, Mr. Hartt, so I wonder if you would be so kind as to read it to the committee, which has not had the opportunity to benefit from your outstanding comments as yet.

**Mr. S.H. Hartt (Deputy Minister, Department of Finance):** Thank you, Mr. Chairman. I apologize for the delivery of the statement only this morning. That was due to a combination of events: one, the relatively brief notice we received of this hearing, and second, the intervention of the long weekend. I was only able to approve the text yesterday, and by the time it was translated it could only be delivered this morning. I will be happy to read it.

May I first introduce the people who are with me, Mr. Chairman? They are David Dodge, the senior assistant deputy minister for tax policy and legislation; Alan Short, the general director of that branch; and David Sewell, the director of our new tax measures evaluation division.

I am pleased to have the opportunity to appear before the Public Accounts Committee with respect to chapter 4 of the Auditor General's 1986 annual report on the subject of tax expenditures. This chapter expressed serious concerns about the management of and accountability for tax expenditures. Since the department responded to the observations in the Auditor General's annual report, there have been new developments which address these concerns. These developments provide the basis for my statement today. The principal development, of course, has been the government's announcement of its proposals for tax reform in June of 1987. The tax reform initiatives

[Traduction]

comptes publics. Malheureusement, notre présidente ne peut assister à cette séance aujourd'hui si bien que vous allez devoir me supporter.

Premièrement, je voudrais souhaiter la bienvenue à M. Dubois, qui représente aujourd'hui le bureau du vérificateur général, à M. Hartt, du ministère des Finances et à M. Anglin, du ministère du Revenu national. Je ne sais pas si M. Ulrich est là ou non, mais s'il l'est, nous en sommes ravis.

**M. M. Ulrich (directeur, Division de la politique d'évaluation des programmes, Bureau du contrôleur général du Canada):** C'est moi M. Ulrich.

**Le vice-président:** Très bien.

Nous poursuivons notre examen du Chapitre 4 du Rapport du vérificateur général intitulé *Dépenses fiscales*. Monsieur Hartt, nous sommes ravis de vous voir. Nous regrettons de n'avoir pas pu vous entendre la dernière fois. M. Dye nous a brossé un tableau complet de ce chapitre et je suis sûr que vous avez lu ses témoignages hier soir avant de venir ici.

Normalement, nous considérons toute déclaration liminaire comme ayant été lue, mais le greffier me dit qu'il n'a reçu la vôtre que ce matin si bien que je vous demanderai de bien vouloir la lire pour que les membres du Comité puisse entendre ce que vous avez à dire à ce sujet.

**M. S.H. Hartt (sous-ministre, ministère des Finances):** Je vous remercie, monsieur le président. Permettez-moi tout d'abord de vous présenter mes excuses pour la remise tardive de notre déclaration. Ce retard est dû à une série de facteurs dont le préavis relativement court que nous avons reçu et la longue fin de semaine. J'ai pu en approuver le texte hier seulement; il a dû ensuite être traduit; ceci explique qu'il n'a pu vous être remis que ce matin. Mais c'est avec plaisir que je le lirai.

Puis-je tout d'abord vous présenter ceux qui m'accompagnent, monsieur le président? Ce sont David Dodge, sous-ministre adjoint principal chargé de la politique et de la législation de l'impôt, M. Alan Short, directeur général de cette division et M. David Sewell, directeur de notre nouvelle division d'évaluation des mesures fiscales.

Je suis heureux d'avoir l'occasion de m'adresser au Comité des comptes publics relativement au Chapitre 4 du Rapport annuel 1986 du vérificateur général, qui porte sur les dépenses fiscales. De graves inquiétudes sont exprimées dans ce chapitre au sujet de la gestion des dépenses fiscales et de la responsabilité à cet égard. Depuis que le ministère a répondu aux observations contenues dans le rapport annuel du vérificateur général, de nouvelles mesures ont été prises dans ce domaine. Ces mesures feront l'objet de mon propos aujourd'hui. Le principal changement, bien entendu, est l'annonce par le gouvernement de ses propositions de réforme fiscale en

*[Text]*

represent an important step forward toward the goal of a fairer, simpler and more efficient tax system.

The income tax proposals will significantly improve fairness and public perceptions of fairness in the tax system. They will reduce the number of high-income individuals and profitable corporations that pay little or no tax and will also reduce the unintended opportunities for using tax measures for tax planning or tax sheltering purposes.

The conversion of the personal exemptions and of a number of deductions into credits, which provide the same amount of assistance to all taxpayers, significantly raises the income thresholds at which individuals start paying tax and also offsets some of the benefits received by higher income taxpayers as a result of lower tax rates.

An important thrust to the income tax reform initiatives is to achieve a substantial reduction in marginal tax rates, both for corporations and individuals. This reflects the basic judgment that lower rates are the most effective general incentive for better economic performance with respect to efficient allocation of investment, promotion of innovation, increased savings and greater international competitiveness. Lower tax rates also reduce the incentive for tax avoidance and evasion.

To finance the substantial rate reductions proposed in tax reform while maintaining revenues, we are proposing to eliminate or reduce many selective tax preferences. In part, this reduction or elimination of tax preferences also has its own direct justification. It responds to the strategy announced earlier in its mandate by the government in its 1984 paper, *An Agenda for Economic Renewal*. This paper signalled the government's concern that tax, rather than economic considerations, were increasingly dominating business decisions and indicated a clear preference for a less intrusive role of government.

The proposed reductions in selective tax preferences also respond to concerns about fairness, concerns that significant numbers of high-income individuals and profitable corporations have been paying little or no tax. The proposals also respond to the concern that the build-up of the overhang of tax losses, resulting in part from tax preferences, has contributed to instability of revenues.

Let me briefly outline how the major specific measures proposed in tax reform relate to the objectives and general strategies just outlined. The proposed changes to the corporate income tax are designed to increase revenues while lessening distortion of economic decision-making. In the February 1986 budget, the government had already announced significant corporate rate reductions and base

*[Translation]*

juin 1987. La réforme fiscale représente un pas important dans la voie d'un régime fiscal plus juste, plus simple et plus efficient.

Les propositions relatives à l'impôt direct amélioreront grandement l'équité, l'idée que s'en fait le public du régime fiscal. Elles réduiront le nombre de particuliers à revenu supérieur et des sociétés rentables qui paient peu ou point d'impôt, de même que les possibilités, non voulues, d'utiliser les mesures fiscales à des fins de planification fiscale ou d'abris fiscaux.

La conversion des exemptions personnelles et d'un certain nombre de déductions en crédits, qui permettent de procurer la même aide à tous les contribuables, relève de façon appréciable les seuils de revenus à partir desquels les particuliers doivent payer de l'impôt et compense certains des avantages dont bénéficient les contribuables à revenu plus élevé du fait de taux d'imposition plus bas.

Un but important de la réforme de l'impôt sur le revenu est de permettre une réduction substantielle des taux d'impôt marginaux, aussi bien pour les sociétés que pour les particuliers. Ce but est conforme à l'idée fondamentale selon laquelle des taux plus bas sont le stimulant général le plus efficace pour assurer une meilleure performance économique, au niveau de l'affectation efficiente de l'investissement, de la promotion de l'innovation, de l'augmentation de l'épargne et de l'amélioration de la compétitivité internationale. Des taux d'imposition plus bas réduisent également la tentation d'évitement et d'évasion de l'impôt.

Afin de financer les importantes réductions de taux proposées dans la réforme fiscale tout en préservant les recettes, le gouvernement propose d'éliminer ou de réduire certains privilèges fiscaux. A certains égards, cette réduction ou cette élimination se justifie d'elle-même. Elle donne suite à la stratégie annoncée au début de son mandat par le gouvernement, c'est-à-dire dans son document de novembre 1984 intitulé *Un programme de renouveau économique*. Le gouvernement y disait s'inquiéter que l'impôt, plutôt que des considérations d'ordre économique, dictait de plus en plus les décisions économiques et y indiquait une préférence claire pour un rôle plus effacé de l'État.

Les réductions proposées de certains privilèges fiscaux font également suite à des préoccupations relatives à l'équité: des préoccupations selon lesquelles nombres de particuliers à revenu supérieur et d'entreprises rentables ne paient pas ou point d'impôt. Les propositions visent également à répondre à une autre inquiétude, celle voulant que l'accumulation des pertes fiscales—qui résulte en partie de préférences fiscales—contribue à la stabilité des recettes.

Permettez-moi d'expliquer brièvement le lien qui existe entre les principales mesures proposées dans la réforme fiscale et les objectifs et stratégies générales que je viens de mentionner. Les changements proposés à l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont destinés à accroître les recettes tout en diminuant la distorsion qui affecte la prise de décisions économiques. Dans le budget de février 1986, le



## [Texte]

broadening through phasing out of the general investment tax credit and elimination of the inventory allowance.

## [Traduction]

gouvernement avait déjà annoncé d'importantes réductions de l'impôt des sociétés et l'élargissement de l'assiette fiscale par le retrait graduel du crédit d'impôt général à l'investissement et l'élimination de la déduction au titre des stocks.

• 0940

The June 1987 tax reform proposals will further reduce statutory rates, with the general business rate falling to 28% from the current rate of 36%, or the 33% that was to have been reached in 1989 under the 1986 budget measures. The major elements of base broadening include the phased reduction in capital cost allowance rates for manufacturing and processing equipment and for a number of other assets, to bring these rates closer to rates of economic depreciation. A number of changes in the tax treatment of financial institutions will also bring their taxable income closer to their financial statement income. The imposition of tax on preferred share issues by non-taxable companies further contributes to economic efficiency and the ability to reduce statutory rates. Finally, the new anti-avoidance measures will play an important role in ensuring that tax provisions are used for their intended purpose and not for tax avoidance activities.

Les propositions de réforme fiscale de juin 1987 permettront de réduire davantage les taux statutaires, le taux général applicable aux entreprises étant ramené de 36 p. 100 (ou de 33 p. 100 qu'il aurait été en 1989 en vertu de mesures annoncées dans le budget de 1986) à 28 p. 100. Les principaux éléments de l'élargissement de l'assiette fiscale incluent la réduction graduelle des taux de déduction pour amortissement en ce qui concerne le matériel de fabrication et de transformation ainsi qu'un certain nombre d'autres avoirs, afin de les rapprocher des taux d'amortissement économiques. Un certain nombre de changements au régime fiscal des institutions financières permettront également de rapprocher le revenu imposable de celui qui paraît dans leurs états financiers. L'imposition des actions privilégiées émises par des sociétés non imposables ajoute encore à l'efficacité économique et à la possibilité de réduire les taux statutaires. Enfin, les nouvelles mesures anti-évitement joueront un important rôle en faisant en sorte que les dispositions fiscales soient utilisées aux fins prévues et non pour permettre d'éviter l'impôt.

On the side of personal income tax, the major base-broadening measures, including the elimination of the \$1,000 investment income deduction and the employment expense deduction, the phased increase from 50% to 75% in the inclusion rate for capital gains, and the modification in the lifetime capital gains exemption, the reduced deduction for home offices, meals and entertainment, and automobile expenses, and reduced write-off to investors for films, MURBs, and earned depletion, are all viewed as lessening distortions or as contributing to the ability to provide a superior incentive for efficient economic behaviour in the form of lower marginal rates.

En ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers, les principales mesures d'élargissement de l'assiette (qui incluent l'élimination de la déduction de 1,000\$ au titre du revenu de placement et la déduction des dépenses relatives à un emploi, l'augmentation progressive de 50 à 75 p. 100 du taux d'inclusion des gains en capital et la modification de l'exemption à vie des gains en capital, la réduction de la déduction accordée lorsque le domicile sert de bureau d'affaires, ou au titre des frais de repas, de représentation et d'utilisation d'une automobile, de même que la réduction des avantages consentis aux investisseurs dans des films, des IRLM et pour l'épuisement gagné) sont toutes considérées comme de nature à réduire les distorsions ou à contribuer, par le moyen de taux marginaux moins élevés, à des attitudes économiques plus efficaces.

The government also proposes to introduce a series of new tax reporting and compliance measures that will improve assessment in the tax system. These include extending the requirement to provide taxpayer identification numbers to additional categories of reported income, requiring the reporting by investment dealers and other financial institutions of information on taxpayer investment transactions, requiring reporting by tax-shelter reporters and partnerships and in cross-border transactions, and providing access to foreign-based information and records. The changes we have proposed in the income tax area might be described as evolutionary rather than revolutionary.

Le gouvernement propose également d'adopter une série de nouvelles exigences de déclaration et d'observation en matière fiscale afin d'améliorer l'imposition à l'intérieur du régime. Ces mesures consistent, entre autres, à étendre l'obligation de fournir des numéros d'identification des contribuables à différentes catégories de revenu déclaré; à rendre obligatoire la notification de renseignement sur les opérations de placement des contribuables par les courtiers en valeurs mobilières et les autres institutions financières; à rendre obligatoire la déclaration des opérations transfrontalières par les promoteurs d'abris fiscaux et les sociétés et à permettre l'accès aux renseignements et aux dossiers tenus à l'étranger. Les changements que nous avons proposés au régime d'impôt



[Text]

About the federal sales tax, which now provides revenues equal to roughly one-third of personal income tax receipts and revenues 30% greater than corporate income tax receipts, we have concluded that more fundamental change is needed. Our evaluations over a long period have concluded that the present manufacturer sales tax imposes important distortions on business decision-making and the efficient allocation of our resources. The tax presently favours imports, penalizes exports, taxes business inputs, imposes different tax burdens on various kinds of consumer expenditures, is complex to administer, and is often arbitrary. We propose to replace the tax by a broad-based multi-stage sales tax.

In developing these proposals for tax reform, I might note that my department received excellent co-operation from officials of Revenue Canada and benefited from their advice on matters of administrative feasibility, taxpayer comprehension, and compliance issues. Revenue Canada also provided extensive additional statistical data that were used in assessing the financial impact of the reform proposals.

This brings us to concerns about process, the costing and evaluation of tax expenditures, and the information available to Parliament, which we feel is a significant focal point of the criticism of the department's past practice in the Auditor General's 1986 annual report and in previous reports of your committee. In preparing the tax reform proposals, we have undertaken widespread consultation. Further, our proposals are being subjected to close analysis by the public and the tax community, and by Parliament, in the House Committee on Finance and Economic Affairs and the Senate Committee on Finance. We think we can claim without challenge that this process of tax reform is one of the most open in the history of our federal government.

Let me note that while many tax expenditures will be greatly attenuated by tax reform, the government has indicated it will continue to use the tax system to assist in meeting specific Canadian economic and social priorities, including building greater regional equality and encouraging domestic savings. These incentives will need to be evaluated to ensure they are attaining their objectives. In this respect, your committee has expressed concern about the need for evaluation of tax expenditures that is independent from that of the line management of these programs. We think this is a good idea, and have accordingly established a new tax measures evaluation division to supplement the resources we presently devote to evaluation. The new division has the mandate to provide independent evaluations of tax expenditures and

[Translation]

direct ont un caractère davantage évolutif que révolutionnaire.

En ce qui concerne la taxe de vente fédérale, qui procure actuellement des recettes égales au tiers environ de l'impôt sur le revenu des particuliers, et de 30 p. 100 supérieures à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, le gouvernement a toutefois conclu qu'un changement plus radical s'imposait. Des évaluations ministérielles effectuées depuis un certain nombre d'années ont permis de conclure que l'actuelle taxe sur les ventes des fabricants introduit d'importantes distorsions dans la prise de décisions économiques et l'affectation efficiente de nos ressources. Cette taxe favorise actuellement les importations, nuit aux exportations, s'applique aux intrants, impose un fardeau différent à différentes sortes de dépenses de consommation, est complexe à administrer et est souvent arbitraire. Le gouvernement propose de remplacer cette taxe par une taxe de vente multistade qui reposerait sur une assiette plus large.

Dans l'élaboration de ses propositions de réforme fiscale, le ministère a bénéficié, je dois le dire, de l'excellente coopération des hauts fonctionnaires de Revenu Canada, notamment en matière de faisabilité administrative, de compréhension par les contribuables, et d'observation. Revenu Canada a également fourni des données statistiques additionnelles qui ont servi à mesurer l'incidence financière des propositions.

Cela m'amène à parler des préoccupations relatives au «processus» (c'est-à-dire l'établissement des coûts et l'évaluation des dépenses fiscales et les renseignements dont dispose le Parlement), thème important, selon nous, des critiques au sujet des pratiques passées du ministère dans le rapport annuel de 1986 du vérificateur général et dans les rapports précédents de votre Comité. Le gouvernement a mené de vastes consultations en vue de ces propositions de réforme fiscale. Celles-ci sont en outre soumises à l'analyse attentive du public et des fiscalistes, ainsi que du Parlement, par l'entremise du Comité de la Chambre sur les finances et les affaires économiques et du Comité du Sénat sur les finances. Je crois être en mesure d'affirmer, sans risque d'être contredit, que le processus actuel de réforme fiscale est l'un des plus ouverts dans l'histoire de notre gouvernement fédéral.

Permettez-moi en plus d'ajouter que même si de nombreuses dépenses fiscales seront grandement atténuées par suite de la réforme, le gouvernement a indiqué qu'il continuera d'utiliser le régime fiscal pour aider à répondre à des priorités particulières dans les domaines économique et social au Canada, y compris la réalisation d'une plus grande égalité à l'échelle régionale et l'incitation à l'épargne intérieure. Ces mesures d'encouragement devront être évaluées de manière à déterminer si leurs objectifs sont atteints. À cet égard, votre Comité a exprimé des inquiétudes au sujet du besoin de soumettre les dépenses fiscales à une évaluation indépendante de la direction de ces programmes. C'est une bonne idée, et le ministère a décidé de créer une nouvelle division de l'évaluation des mesures fiscales afin

## [Texte]

other aspects of tax and tariff policy both before and after implementation. It will report to an evaluation committee, headed by an associate deputy minister, Mr. Michel Caron. While the committee has yet to approve the work program for the division, it is reasonable to assume the latter will focus in the short run on tax measures that have sunset clauses in the next year or so.

## [Traduction]

d'augmenter les ressources déjà consacrées à la fonction d'évaluation. Cette nouvelle division a pour mandat de procéder à des évaluations indépendantes des dépenses fiscales et des autres aspects des politiques fiscale et tarifaire avant et après la mise en oeuvre, et elle rendra compte à un comité d'évaluation dirigé par notre sous-ministre associé, M. Michel Caron. Bien que le Comité n'ait pas encore approuvé de façon définitive le programme de travail de la division, il est raisonnable de s'attendre que celle-ci se penchera dans l'immédiat sur les mesures fiscales dont les clauses de temporisation sont fixées à l'année prochaine ou peu après.

• 0945

I would also like to respond to your committee's request for more information on tax expenditures for use in the budgetary process. As our Minister has indicated, we are willing to provide tax-expenditure information on a regular basis. We believe, however, much work has to be done in developing these tables to make them more useful for Parliament. In particular, following the experience of several other western governments, clear distinctions have to be made between tax measures that could be delivered as expenditure programs and other measures that affect the structure of the tax system and hence tax policy. This development work on the tax-expenditure tables will be assigned considerable priority.

While these comments are necessarily brief, I think they indicate clearly the concrete and important steps already taken and the future direction we intend to take in ensuring greater equity, efficiency, and accountability in the tax system.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Hartt.

Mr. Dubois, have you any further comments based on the opening statement or what we heard the other day on this issue?

**Mr. R.M. Dubois (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, nothing very specific. We are encouraged by Mr. Hartt's comment relating to the different measures the Department of Finance is going to take in the future. However, in many cases we will have to wait to see what happens. But certainly there is more openness at this time, and some of these measures should certainly help in improving the situation. We will follow up very closely with the evolution, and if there is anything to report, we will be back to the committee or the House through our annual report.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much.

Monsieur Grondin.

**M. Grondin:** J'étais à l'extérieur du pays et j'ai manqué la première réunion sur le sujet, mais vous étiez absent à ce moment-là.

À la fin de votre mémoire, vous dites au sujet de l'information:

J'aimerais également répondre à votre demande de renseignements additionnels sur les dépenses fiscales aux fins du processus budgétaire. Comme notre ministre l'a indiqué, la présentation régulière d'information sur les dépenses fiscales est souhaitable. Je crois toutefois qu'il faudra grandement perfectionner ces tableaux afin de les rendre plus utiles pour le Parlement. En particulier, à la suite de l'expérience de plusieurs États occidentaux, des distinctions claires devront être faites entre les mesures fiscales qui pourraient prendre la forme de programmes de dépense et les autres mesures qui touchent la structure du régime fiscal et, partant, la politique fiscale. Nous accorderons une grande priorité à cette tâche.

Quoique ces commentaires soient nécessairement brefs, je crois qu'ils illustrent de façon claire les mesures concrètes et importantes qui ont déjà été prises, ainsi que la direction que le gouvernement entend suivre pour accroître l'équité, l'efficacité et le sens des responsabilités dans le régime fiscal.

**Le vice-président:** Je vous remercie, monsieur Hartt.

Monsieur Dubois, avez-vous des observations à faire au sujet de cette déclaration ou de ce que nous avons entendu l'autre jour à cet égard?

**M. R.M. Dubois (sous-vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, rien de bien précis. Les observations faites par M. Hartt à propos des différentes mesures qu'entend prendre le ministère des Finances à l'avenir nous encouragent vivement. Cependant, dans de nombreux cas, nous devons attendre le résultat. Mais on ne peut manquer de noter une plus grande transparence et certaines de ces mesures devraient grandement contribuer à améliorer la situation. Nous suivrons de très près la suite des événements et si nous avons quelques observations à faire, nous les ferons devant votre Comité ou dans notre rapport annuel.

**Le vice-président:** Je vous remercie infiniment.

Mr. Grondin.

**Mr. Grondin:** I was abroad when the first meeting on this issue was held, but I learn that you were not at that meeting.

At the end of your statement, you say on the issue of information:

## [Text]

Je crois toutefois qu'il faudra grandement perfectionner ces tableaux afin de les rendre plus utiles pour le Parlement.

Au paragraphe 4.113 du rapport du vérificateur général, on précise que:

Le Parlement a absolument besoin d'information sur les dépenses fiscales pour pouvoir à la fois examiner les textes de loi proposés et tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des ressources publiques.

Vous avez dit qu'il était grandement important de perfectionner ces tableaux, mais pouvez-vous me préciser davantage ce que vous avez l'intention de faire ou de proposer comme modifications? En tant que députés, nous avons souvent beaucoup de difficulté à obtenir ces renseignements qui peuvent nous être très utiles.

**M. Hartt:** En effet, nous avons l'intention de fournir au Parlement de plus amples renseignements sur les dépenses livrées par la voie du système fiscal. Un des risques les plus grands qui entourent le concept même des dépenses livrées par voie du système fiscal, est le fait qu'il s'écoule beaucoup de temps avant que le montant devant être dépensé puisse être évalué et comptabilisé. Il faut d'abord que les déclarations d'impôt soient produites et évaluées par le ministère du Revenu national pour que nous soyons en mesure de dire quel a été le coût réel d'une, de ces mesures. Cela empêche le Parlement de connaître l'implication financière de la mesure adoptée.

• 0950

Alors qu'est-ce qu'on peut faire? D'abord, on peut faire une certaine distinction entre les programmes et cesser d'utiliser le système fiscal pour la livraison de programmes qui peuvent être livrés directement. C'est un premier pas, une première étape.

Deuxièmement, étant donné qu'il y aura toujours des programmes qui seront, selon moi, nécessairement livrés par la voie du système fiscal, nous pouvons donner au Parlement, au moment du dépôt d'une mesure budgétaire ou de toute autre motion de voies et moyens, une estimation du coût basée sur une étude sérieuse, c'est-à-dire une estimation du coût éventuel à laquelle les députés devant adopter la mesure fiscale puissent se fier.

Cependant, selon nous, il est tout aussi important de suivre la mesure au moyen d'un travail d'évaluation *post facto*, ce qui permettrait aux députés de vérifier sur une base continue comment le coût réel de la mesure se compare au coût annoncé au début ainsi qu'aux ressources du gouvernement. Après tout, une dépense fiscale est une autre sorte de dépense que le Parlement est appelé à approuver.

C'est précisément le but de notre Division de l'évaluation des mesures fiscales dont le directeur, M. Sewell, est avec nous. C'est une toute nouvelle division chez nous. C'est à la suggestion non seulement du vérificateur général, mais aussi de ce Comité que nous avons établi cette division dans notre Ministère. Son seul objectif sera d'évaluer après le fait les mesures fiscales du

## [Translation]

We believe, however, much work has to be done in developing these tables to make them more useful for Parliament.

Paragraph 4.113 of the Auditor General's Report says that:

Parliament urgently needs information on tax expenditures to carry out its twin roles of considering proposed legislation and holding the government accountable for the use of public resources.

You said that much work has to be done in developing these tables, but could you elaborate on what you intend to do or what changes you intend to make? As Members of Parliament, we often have a lot of problems getting this information, which can be very useful to us.

**Mr. Hartt:** We do intend to provide Parliament with additional information on tax expenditures. One of the great risks inherent in the very concept of tax expenditures is that much water goes under the bridge before the actual expenditure can be evaluated or a figure can be put to it. First, tax returns must be processed by Revenue Canada before we can tell what the actual cost of these measures was. And this prevents Parliament from being able to know what the financial impact of the measure decided upon was.

So, what can be done? First of all, we can distinguish between different types of programs and stop using the tax system for programs that can be delivered directly. That would be a first step.

Secondly, since a certain number of programs will always have to be delivered through the tax system, as far as I am concerned, when tabling a budgetary measure or any other ways and means motion, we can provide Parliament with an estimate of the cost based on a serious study—in other words, an estimate that Members of Parliament required to vote on the tax measure can rely on for accuracy.

But in our view, it is equally important that this be followed by *post facto* evaluation work, which would allow members to verify on an ongoing basis how the actual cost of the measure compares with the estimate originally announced as well as government resources. A tax expenditure is, after all, another type of expenditure that Parliament is called upon to approve.

And that is precisely the purpose of our tax measures assessment division, the director of which, Mr. Sewell, is with us this morning. This is a brand new division within the department. It was on the suggestion not only of the Auditor General, but also of this committee that we established that new division within the finance department. Its only objective will be to conduct *post*



[Texte]

systeme. En faisant cela, on sera en mesure de donner au Parlement et aux députés de l'information concernant la nature de la mesure, le nombre de contribuables affectés, le but recherché, la relation avec d'autres programmes possiblement livrés par la voie de dépenses directes et la méthodologie suivie pour évaluer l'utilité et l'efficacité du programme, et cela dans un délai suffisamment court pour que l'information leur soit vraiment utile.

**M. Grondin:** Le Comité des comptes publics et le Comité sénatorial sur les finances nationales ont recommandé au ministère de déposer au Parlement un rapport annuel sur tout important programme de dépenses fiscales, rapport qui comprendrait évidemment des renseignements sur les coûts et les objectifs. Est-ce que cette nouvelle division de votre ministère pourrait être chargée de réaliser ce souhait exprimé par le Comité des comptes publics et le Comité sénatorial? Dans une lettre, vous dites que vous envisagez la possibilité de publier régulièrement un compte de dépenses fiscales. Est-ce une chose dont pourrait se charger votre nouvelle division?

**M. Hartt:** Monsieur le président, le mot «régulièrement» a été utilisé par le ministre. En effet, c'est le ministre Wilson lui-même qui a écrit à M<sup>me</sup> Nicholson, le 6 mars 1987, pour répondre à un rapport de ce Comité. L'utilisation de ce mot était volontaire. C'est-à-dire que nous discutons actuellement de l'utilité de la publication d'une comptabilité annuelle, à partir de maintenant, comparativement à l'utilité de la publication d'études en profondeur faites par notre nouvelle division.

• 0955

Vous êtes sans doute très familiers avec la dernière comptabilité du coût de certaines mesures fiscales de notre système qui a été publiée au mois d'août 1985. Il s'agit de la dernière publication d'une comptabilité. Vous vous êtes sans doute rendu compte que même si elle était ample et détaillée, l'information était limitée par plusieurs mentions «N/A»—non applicable ou non disponible—, ainsi que par l'absence d'une étude approfondie de certaines mesures très importantes livrées par la voie de notre système fiscal.

Alors, nous ne disons pas que nous publierons cette comptabilité chaque année. Nous pensons que les députés trouveront plus utile, surtout en ce début de la nouvelle division, de recevoir des études spécifiques sur des mesures spécifiques. Ces analyses complètes permettront aux députés de discuter des mesures de façon plus intelligente. Après tout, ils sont responsables des dépenses de fonds publics.

Donc, pour le moment, «régulièrement» ne veut pas dire «annuellement». Cette division aura besoin de quelques années pour étudier la totalité des mesures qui sont actuellement dans le système. Après la première étude de chaque mesure fiscale, il sera possible d'envisager des publications encore plus régulières. Si vous voulez me faire dire que c'est un but à rechercher éventuellement, je vous dirai que je ne suis pas contre,

[Traduction]

*facto* evaluations of tax measures in the system. By doing so, we will be in a position to provide Parliament and its members with information on the nature of the measure, the number of taxpayers affected, the intended goal, the relationship with other programs possibly delivered through direct spending and the methodology used to assess the usefulness and effectiveness of the program—all within a relatively short period of time, so that the information is of some value to them.

**Mr. Grondin:** The Public Accounts Committee and the Senate Committee on National Finance recommended to the department that it table in Parliament an annual report on every significant tax expenditure program—a report that would obviously include information on costs and objectives. Could this new division within your department be given the task of fulfilling the wish expressed by the Public Accounts Committee and the Senate committee? In a letter, you mentioned that you are considering publishing an account of tax expenditures on a regular basis. Is that something your new division could take on?

**Mr. Hartt:** The Minister did indeed use the expression “on a regular basis”. In fact, Minister Wilson himself wrote to Mrs. Nicholson on March 6, 1987 in response to a report of this committee. The use of that expression was deliberate. In other words, we are currently discussing just how useful it would be to publish an annual account from now on, as compared with in-depth studies conducted by our new division.

You are probably quite familiar with the last Account of Selective Tax Measures published in August of 1985. That was the last account published. If you have seen it, you probably realize that although the information was quite complete and detailed, it was also limited in that “N/A”—meaning not applicable or not available—was used often, and since there was no in-depth study of certain very significant measures delivered through our tax system.

So, we are not saying that we will necessarily publish an account every year. We feel that Members of Parliament, particularly when this new division is just starting out, will find it more useful to receive specific studies on specific measures. Complete analyses such as those will allow members to discuss tax measures more intelligently. After all, they are accountable for the expenditure of public funds.

For the time being, then, “on a regular basis” does not necessarily mean annually. The division will require a few years to review all the tax measures currently in the system. Following the first study of each individual tax measure, it will be possible to envisage more regular publications. If you want me to say that this a goal we should be working towards, well, I must say I am not necessarily against the idea, provided that useful data is



[Text]

pourvu que les données utiles soient disponibles, mais seulement quand les premières études de cette division auront été complétées.

**M. Grondin:** Vous avez parlé du rapport de 1985. On a également eu des rapports en 1979 et en 1980. Vous dites que vous voulez maintenant des rapports individuels sur des sujets particuliers. Avez-vous une petite idée de la date de parution du premier rapport? Et, surtout, est-ce que les renseignements que nous pourrions obtenir dans le prochain rapport seront plus à jour que ceux du rapport de 1985? Par exemple, les données sur l'impôt cessaient en 1983 et celles sur l'impôt des sociétés en 1982.

**M. Hartt:** D'abord, il incombe au ministre de décider quand il y aura publication de tout document émanant du Ministère. Par conséquent, je ne peux pas vous faire part d'une date de publication précise. Cela dit, je peux raisonner avec vous à haute voix en disant qu'une fois que la réforme fiscale aura été adoptée par le Parlement et que ces mesures seront en vigueur, beaucoup des mesures dont on traitait dans notre rapport du mois d'août 1985 seront éliminées, alors que d'autres seront radicalement modifiées. Il serait donc approprié d'envisager, avec le ministre, la possibilité de publier un rapport de comptabilité après l'adoption des mesures fiscales proposées par le ministre au mois de juin.

• 1000

Pour ce qui est de la question des renseignements plus à jour, il s'agit d'un des problèmes les plus sérieux soulevés par le vérificateur général. Selon la méthode que nous sommes bien obligés de suivre, nous ne pouvons faire de comptabilité exacte avant que les contribuables aient produit leur déclaration d'impôt et que le ministère du Revenu national ait eu un délai raisonnable pour les évaluer. Vous savez, il faut faire la distinction entre une estimation que nous sommes capables de faire et que notre division va faire, et un compte. Pour faire un compte, il faut de l'information exacte. Puisque nous aimons publier de l'information exacte, nous sommes tenus de nous baser sur de l'information qui, au moment de la publication, date nécessairement de deux ou trois ans.

C'est une des raisons pour lesquelles on a établi la Division de l'évaluation des mesures fiscales. Eux peuvent utiliser d'autres moyens d'évaluation du coût de mesures spécifiques sans attendre la production des déclarations d'impôt. J'estime que la publication d'études spécifiques sera plus valable, plus utile, car ces études contiendront de l'information convenant mieux aux besoins des parlementaires qu'un nouveau compte basé sur de l'information qui date nécessairement de deux ou trois ans.

**M. Grondin:** En ce qui concerne les estimations que vous faites habituellement, avez-vous certaines données sur l'écart entre l'estimation et la réalité?

**M. Hartt:** Je n'ai pas avec moi de tableau statistique indiquant nos erreurs dans nos estimations, dans nos

[Translation]

available, but only once the division has completed its initial studies.

**Mr. Grondin:** You mentioned the 1985 report. There were also reports published in 1979 and 1980. You say that you now want to do individual reports on specific subjects. Do you have any idea when the first of these reports might be published? Also—and this is even more important—will the information provided to us in the next report be more up to date than that published in the 1985 report? For instance, the final year for which there was data on income tax was 1983, and in the case of corporations, 1982.

**Mr. Hartt:** First of all, it is up to the Minister to decide when any departmental document will be published. Consequently, I am not in a position to give you any specific dates. Having said that, I suppose I can think out loud and say that once the tax reform proposals have been adopted by Parliament and are fully implemented, many of those measures dealt with in our August 1985 report will be eliminated, while others will be radically changed. It would accordingly be suitable to discuss with the Minister the possibility of publishing an account once the tax reform proposals introduced by the Minister in June have been adopted.

As far as getting more up-to-date information is concerned, that is indeed one of the most serious problems raised by the Auditor General. Because of the method we have to use, we cannot produce an accurate account before taxpayers have filed their tax returns and the Department of National Revenue has had a reasonable amount of time to assess them. You know, a distinction must be made between the kind of estimate we are capable of producing, and which our new division will be doing, and an accounting. In order to produce an accounting, accurate information is required. Because we like to publish accurate information, we are required to base ourselves on information which, at the time of publication, is necessarily two or three years old.

That is one of the reasons why we set up the new tax measures assessment division. They will be in a position to use other methods of evaluating the cost of specific measures without waiting for tax returns to be filed. I believe that the publication of specific studies will be more valuable and more useful, because those studies will contain information that better meets the needs of Parliamentarians than a new account based on information which, by necessity, is two or three years old.

**Mr. Grondin:** With respect to the estimates that you generally produce, do you have any data on the gap between your estimates and actual costs?

**Mr. Hartt:** Well, I do not have with me any statistical tables indicating the degree of error in our estimates or

## [Texte]

budgets. En général, nos estimations sont plus ou moins proches de ce qui se passe en réalité. Il y a des exceptions notoires, dont l'une a fait l'objet d'une enquête de votre Comité, où j'ai eu le privilège d'être témoin: Je parle d'un privilège parce que je n'étais pas là quand le programme en question a été mis en vigueur; alors, je pouvais témoigner en toute liberté. Dans ce cas, nous avions fait des erreurs considérables dans nos estimations.

L'une des tâches de notre nouvelle division sera précisément de veiller à la qualité de la méthodologie de nos estimations afin que, dans la mesure du possible, nous vous donnions des estimations exactes ou le plus précises possible. Vous devez naturellement tenir compte du fait que les circonstances changent entre le moment où une mesure est introduite dans le système et le moment où elle est utilisée. Cela peut changer le coût estimatif, l'augmenter ou le diminuer. Mais, dans la mesure du possible, nous essayons avant tout de fournir les estimations le plus exactes possible du coût éventuel de mesures introduites dans le système fiscal.

**M. Grondin:** Vous venez de me donner une réponse très, très politique. Je ne sais pas si vous étiez en politique auparavant. Bref! Le problème, c'est qu'au niveau des estimations, on peut souvent «s'organiser». Je ne veux pas prêter d'intentions à qui que ce soit, mais il reste qu'il est parfois facile de surestimer ou de sous-estimer certaines choses; à ce moment-là, cela devient plus ou moins réel étant donné les circonstances qui changent, comme vous l'avez dit. Dans l'ensemble, jusqu'à maintenant, quel a été le taux d'erreur des estimations que vous avez faites dans votre service, indépendamment du fait que vous n'aviez peut-être pas toutes les statistiques dont vous aviez besoin? Ce taux se situe-t-il en-dessous ou en deça de 5 ou de 10 p. 100 ou est-il supérieur ou inférieur à cela?

**M. Hartt:** Je peux vous dire qu'en général, nos estimations sont plus ou moins exactes. Je ne peux pas vous dire si le taux d'erreur est de 5 ou 6 p. 100 sans avoir les statistiques devant moi, mais je peux vous référer au paragraphe 4.76 du rapport du vérificateur général, où il nous reproche, non pas l'inexactitude de nos estimations, mais le fait que les dossiers n'étaient pas, selon lui, suffisamment complets pour lui permettre de vérifier la méthodologie suivie ou les données sur lesquelles nous avions établi nos estimations.

• 1005

Il dit ceci:

Finance did prepare estimates of program take-up which turned out to be fairly accurate, . . .

Alors il nous reproche l'état de nos dossiers et non l'inexactitude de nos estimations.

J'admets que dans le cas du crédit à la recherche scientifique, les estimations du Ministère étaient très, très éloignées du coût réel, mais je peux dire que nous essayons d'être le plus exacts possible—c'est pour nous un exercice scientifique—et que nous réussissons en général.

## [Traduction]

budgets. Generally speaking, our estimates are pretty close to what the actual figures are. There are some notable exceptions, one of which was the subject of an inquiry by your committee, before which I had the privilege of appearing. The reason I say "privilege" is that I was not in fact with the department when the program in question was implemented; consequently, I was perfectly free to give testimony. In that case, we had made considerable errors in our estimates.

Indeed, one of the tasks of our new division will be to monitor the quality of the methodology used in tabulating those estimates, so that we may give you the most accurate or precise estimates possible. Naturally, you have to take into account that circumstances do change between the time a measure is introduced into the system and the time it is actually used. That can either increase or decrease the estimated cost. But wherever possible, we try to produce the most accurate estimates possible of the potential cost of measures introduced into the tax system.

**Mr. Grondin:** You have just given me a very political answer. I do not know whether you were once in politics, but. . . The problem with estimates is that you can really play around with them. I do not want to impute motives to anyone, but the fact remains that it is sometimes easy to overestimate or underestimate things; in that case, the accuracy of the figures varies a lot, depending on circumstances, as you said. But overall, what has the department's margin of error been with respect to estimates, despite the fact that you may not always have had the statistics you require? Would you say it is between 5% and 10%, or is it higher or lower than that?

**Mr. Hartt:** I can tell you that generally speaking, our estimates are fairly accurate. I cannot tell you whether the margin of error is 5% or 6% without having the statistics in front of me, but I can refer you to paragraph 4.76 of the Auditor General's report, where he criticizes, not the inaccuracy of our estimates, but the fact that files were not sufficiently complete, in his view, to allow verification of the methodology followed or the data on which those estimates were based.

He says, and I quote:

Le ministère des Finances avait fait des estimations assez justes relativement à la participation aux programmes. . .

So, he reproaches us not for the inaccuracy of our estimates, but for the state of our files.

I will admit that in the case of the scientific research credit, the department's estimates were nowhere near the actual cost; but I can also tell you that we try to be as accurate as possible—it is really a scientific exercise for us—and that generally speaking, we succeed.

[Text]

**Mr. Grondin:** Dans une réponse du ministère des Finances, vous dites qu'il est essentiel de communiquer au Parlement des renseignements sur les dépenses fiscales, mais d'un autre côté, vous vous opposez à la communication de renseignements détaillés. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi vous avez d'aussi fortes réserves de ce côté?

**Mr. Hartt:** Je pense que la réserve a été exprimée dans le contexte de la révélation au Parlement de la situation particulière d'un contribuable. Si je ne me trompe pas, notre hésitation à produire des renseignements détaillés avait trait à une recommandation du vérificateur général. Il nous recommandait de faire part au Parlement de toute mesure affectant très étroitement et très spécifiquement un contribuable. Nous hésitions parce qu'une compagnie ou un individu doit avoir accès au Ministère même s'il ne se préoccupe que de son propre cas. Lui, il est ignorant du cas d'autres personnes. Il dit: Dans mon cas, vous avez fait ceci, et il demande un changement. S'il nous convainc, cela ne veut pas nécessairement dire qu'il est le seul au pays à être affecté ainsi. Alors je pense que l'hésitation à laquelle vous faites allusion, si je ne me trompe pas, avait trait à la recommandation du vérificateur général voulant que nous avertissions le Parlement lorsqu'une mesure affectait tout particulièrement un, deux ou trois contribuables.

**Mr. Grondin:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Mr. McKenzie:** When you get into quicksand up to your eyebrows, it is pretty difficult to lift yourself out. I can recall when I first started filling out my first tax form: it was one page and I could do it by myself. I guess what goes with big government is a very, very complicated tax system. For every loophole we plug, we probably open up two others. I do not know what the answer is. I guess this goes with big government: the more government you have, the more complicated it is. I doubt if we will ever get this mess straightened out at all.

Are Mr. Blenkarn and his committee working on any of the problems identified in this document, Mr. Hartt?

**Mr. Hartt:** Mr. Blenkarn and his committee, to my knowledge, are working on the tax reform proposals at the very moment, and that of necessity raises questions such as those raised by the Auditor General in his chapter, because one of the basic purposes of tax reform was to eliminate certain tax preferences, close loopholes, remove incentives for tax planning, and in exchange for that lower the rates. The theory was that while certain tax preferences were designed originally to provide incentive for certain activity, a better incentive is the lower rate. Use your nose as a divining rod: go and find out where the market tells you there is profit; if you find it, we are going to let you keep more of it. That is not a bad incentive either.

[Translation]

**Mr. Grondin:** In a response from the Department of Finance, you say that it is essential to provide information to Parliament on tax expenditures, but on the other hand, you are opposed to the idea of providing detailed information. Can you explain why you have such strong reservations in this regard?

**Mr. Hartt:** I believe those reservations were expressed in the context of possibly revealing to Parliament details about a specific taxpayer. If I am not mistaken, our hesitation in producing detailed information related to one of the Auditor General's recommendations. He recommended that Parliament be apprised of any measure closely affecting the taxpayer. We have hesitated to do that because a company or individual must have access to the department even if he is only concerned with his own case. He is perfectly unaware of how others are being dealt with. He simply says to us: "In my case, you did this", and he asks that there be a change. If he persuades us to make that change, that does not necessarily mean he is the only person in Canada to be affected by it. So, I think the hesitation you referred to, if I am not mistaken, related to a recommendation of the Auditor General that we notify Parliament when a measure specifically affected one, two or three taxpayers.

**Mr. Grondin:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. McKenzie:** Quand on s'enfonce dans un bourbier, on peut difficilement s'en sortir. Je me souviens du premier rapport d'impôt que j'ai dû remplir: c'était un formulaire d'une page que j'ai pu remplir tout seul. Je suppose que lorsqu'on a un gros gouvernement, le régime fiscal est nécessairement très très compliqué. Chaque fois qu'on élimine une échappatoire, on en crée probablement deux autres. Personnellement, j'ignore la solution. Je suppose que les deux vont de pair: à mesure que le gouvernement prend de l'importance, le régime fiscal devient plus compliqué. Je doute fort que nous réussissions jamais à régler le problème.

Est-ce que M. Blenkarn et les membres de ce Comité se penchent sur certaines des difficultés soulevées dans ce document, monsieur Hartt?

**Mr. Hartt:** Que je sache, M. Blenkarn et son Comité sont actuellement en train d'étudier les propositions de réforme fiscale, ce qui soulève nécessairement d'autres questions, comme celles soulevées par le vérificateur général dans un certain chapitre de son rapport, car l'un des principaux objectifs de la réforme fiscale était d'éliminer certains privilèges fiscaux ou échappatoires et de supprimer toute mesure ayant pour effet d'encourager les gens à s'organiser pour ne pas payer d'impôt; en échange, nous avons diminué les taux d'imposition. Initialement, certaines préférences fiscales devaient stimuler certaines activités. Mais on s'est aperçu qu'on les stimulait davantage en abaissant le taux d'impôt. Dénichez les secteurs du marché où vous pensez faire de l'argent; si vous y parvenez, nous allons vous laisser en garder une



[Texte]

[Traduction]

plus grande partie. Cela ne marche pas mal du tout, merci.

• 1010

So perforce Mr. Blenkarn's committee is studying the underlying philosophy of tax reform, which involves the elimination of a significant number of the tax preferences to which the Auditor General makes reference.

Le Comité de M. Blenkarn ne peut donc pas manquer de se pencher sur les principes directeurs de la réforme fiscale qui prévoient l'élimination d'un nombre important de préférences fiscales auxquelles le vérificateur général a fait allusion.

**Mr. McKenzie:** Are you going to be working with him to draft his final report, or is that left entirely in his hands? Will he be working with you and Revenue Canada?

**M. McKenzie:** Allez-vous l'aider à rédiger son rapport final? Travaillerait-il avec vous et Revenu Canada?

**Mr. Hartt:** Mr. Blenkarn's committee has a substantial staff of experts, which he has engaged for this purpose. Our officials, especially Mr. Dodge here, have appeared on multiple occasions before Mr. Blenkarn's committee, have also given assistance to the staff, and have tried in that manner to be helpful in the preparation of the report. But I gather that the report is now in the course of being drafted and that we should expect to see it in the very near future.

**M. Hartt:** Le Comité de M. Blenkarn a retenu les services d'un nombre imposant de spécialistes justement dans ce but. Nos fonctionnaires, en particulier M. Dodge ici présent, ont comparu à de nombreuses reprises devant le Comité de M. Blenkarn et ont prêté main forte à son personnel. C'est ainsi qu'ils ont collaboré à la préparation du rapport. Je crois savoir que ce rapport est actuellement en cours de rédaction et qu'il devrait être disponible très prochainement.

**Mr. McKenzie:** Is there any chance of simplifying the tax form at all? Today the majority of people have to go to tax consultants and accountants. A lot of ordinary Canadians who are not millionaires are paying \$1,500 up to \$3,000 to have their tax form filled out. Is any work being put into simplifying the tax form at all?

**M. McKenzie:** Y a-t-il la moindre possibilité de simplifier le formulaire d'impôt? Aujourd'hui, la plupart des contribuables doivent s'adresser à des comptables ou à des fiscalistes. Beaucoup de citoyens qui sont loin d'être des millionnaires payent jusqu'à 3,000\$ pour faire préparer leur déclaration d'impôt. Est-ce qu'on essaie de simplifier ce formulaire?

**Mr. Hartt:** That is one of the most difficult questions facing us in tax policy matters. Of course a simple form is desirable for all the reasons you state. A simple form would help us, because people could more easily comply; they would pay their taxes faster; they might pay them more accurately. Of course, if we are interested in revenue-raising, we should be interested in helping the poor taxpayer who has to self-assess to do the job and send us his money. So we are not against a simple tax form.

**M. Hartt:** Il s'agit là d'une des questions les plus épineuses auxquelles nous ayons à faire face. Pour toutes les raisons que vous avez énumérées, il est souhaitable d'avoir un formulaire simple. Cela nous faciliterait la tâche à nous, parce qu'il serait plus facile pour les gens de respecter la loi: l'impôt serait payé plus vite et peut-être avec plus d'exactitude. Dans l'intérêt des contribuables, il y a tout lieu d'aider le contribuable qui doit lui-même établir sa cotisation et nous faire parvenir son impôt. Nous sommes donc entièrement en faveur d'une déclaration simple.

The difficulty is that simplicity and equity do not necessarily go hand in hand. When you want to design a system that takes into account all the ingenuity that the tax planners out there will show and all the arrangements that they will concoct, if one has to envisage as many of these as one can, one finds oneself circumscribing the rule with so many subrules and subparagraphs and subexceptions in the goal of trying to make it fair, trying to make sure that there are no escape hatches for those who were not intended to escape, that the form ceases to be simple. That trade-off is one of the most difficult we face on a daily basis.

L'ennui, c'est que simplicité et équité ne vont pas nécessairement de pair. Devant l'ingéniosité des fiscalistes et leurs combinaisons, il faut, pour prévoir toutes les éventualités, ajouter à chaque règle tant d'exceptions de façon à garantir la justice et à prévenir les échappatoires que la formule perd toute simplicité. C'est l'un des compromis les plus difficiles auxquels nous ayons à faire face quotidiennement.

I know for a fact that Revenue Canada has designed, on a very tentative basis—and you may wish to ask their representatives this question in their turn—a version or two of a tax form that could be used to implement a tax reform, intending that the form be as simple as possible given the nature of the system we begin with and the

Je sais que le ministère du Revenu—vous pourrez le demander à ses représentants—a produit une ébauche très provisoire de formulaire qui pourrait servir après la réforme fiscale. Ce formulaire serait aussi simple que possible compte tenu du régime actuel et des modifications que l'on compte y apporter. Je ne sais pas si



[Text]

proposals to change it. I do not know if there would be a unanimous vote of this committee, upon looking at those forms, that we have succeeded. In fact, I suggest that the best achievement one could claim for them is that they make it look sufficiently like the old form as to minimize confusion to taxpayers, for whom many familiar deductions and lines and paragraphs are removed. And that is not nothing: removing confusion from taxpayers is important.

If you ask when we will ever go back to a simple, one-page form, I have to say to you that I am very pessimistic that we will ever be able to return there. Our system, our society, our economy are more and more complex.

My Minister walks around with an old—I think it is a 1953—tax form that he carries for the purpose of answering just this kind of question. It is two sides of one page, but the top rate is extremely high. It is something over 70%. There are almost no deductions. You just fill it in and send your money in. Those are the trade-offs, the social trade-offs and the policy trade-offs that are involved in the exercise we are engaged in. We are trying to get rates down. We are trying to make sure they are down while eliminating significantly the number of ways people can avoid paying those rates. And that perforce requires a thick act and a reasonably complex form.

• 1015

**Mr. McKenzie:** So with the governments that have passed so many laws in the past you have to comply with all of these different acts they passed and work them into a tax form.

We hear this continual accusation that there are hundreds of companies that do not pay taxes. I am sure a lot of it is deferred tax and tax breaks for high-risk investment. Could you elaborate on that, Mr. Hartt? What concerns me about it is we do not get a proper answer from you people. I think maybe you could help us on this when we hear of these wild charges. I know there have been some loopholes plugged for these companies that do not pay taxes, but I wonder if you could elaborate on why a company in one year does not pay taxes and perhaps they have to make up for it the next year. Could you just elaborate on how that works, please?

**Mr. Hartt:** There are a variety of reasons why profitable companies do not pay tax. I think we have to begin by accepting that those which are not profitable are not supposed to pay tax. I think that is a fair principle of tax policy that I do not know anyone challenges.

When profitable companies do not pay tax, there are a variety of reasons as to why they do not pay tax. Some of them do not pay tax because they are merely carrying forward actual real losses they suffered in prior periods. Our tax policy permits the carry-forward so as to average out the economic impact of bad times, because those losses were really and truly suffered. Other companies do not pay tax because special incentive deductions made available to them enable them to use those deductions

[Translation]

tous les membres du Comité trouveraient que nous y sommes parvenus s'ils voyaient ce formulaire. Ce qu'il a de plus réussi, je pense, c'est qu'il ressemble suffisamment au formulaire actuel pour ne pas semer la confusion dans l'esprit du contribuable parce que beaucoup de lignes qu'il connaissait bien ont été supprimées. Et c'est déjà beaucoup de ne pas ajouter à la confusion du contribuable.

Si vous me demandez si nous allons revenir à un formulaire simple d'une page, je vous avouerai mon pessimisme. Le régime fiscal, la société et l'économie sont de plus en plus complexes.

Je sais que mon ministre se promène avec un formulaire de 1953, je pense, précisément pour répondre à ce genre de questions. Le formulaire tient en deux pages d'une seule feuille, mais le taux maximum est extrêmement élevé. Plus de 70 p. 100. Il n'y a presque pas de déductions. On le remplit et l'on envoie son argent: les considérations sociales, la politique fiscale sont sacrifiées. Nous essayons d'abaisser les taux. Nous essayons de les faire baisser tout en éliminant les échappatoires. Et c'est pour cela qu'il faut une loi épaisse comme cela et une déclaration aussi compliquée.

**M. McKenzie:** Donc, toutes les lois qui ont été votées dans le passé, se reflètent dans la déclaration.

On entend tout le temps dire qu'il y a des centaines de compagnies qui ne paient pas d'impôt. Je suis certain que dans bien des cas il s'agit de reports d'impôt et de concessions pour des placements à risques élevés. Pourriez-vous nous en dire un peu plus, monsieur Hartt? Ce qui m'embête c'est que l'on n'arrive jamais à obtenir de vous une réponse satisfaisante. Quand l'on entend des accusations de ce genre, on aimerait que vous nous aidiez un peu. Je sais que certaines brèches ont été colmatées, mais pourriez-vous nous dire pourquoi, d'une année à l'autre, une compagnie peut ne pas payer d'impôt et se rattraper l'année d'après. Pourriez-vous nous dire comment cela se fait?

**M. Hartt:** Il existe toute une série de raisons pour lesquelles une compagnie rentable ne paie pas d'impôt. Posons en prémisses que celles qui ne sont pas rentables ne sont pas censées payer d'impôt; c'est un principe de justice fiscale que personne ne conteste, que je sache.

Il existe toutes sortes de raisons pour lesquelles une compagnie qui réalise des bénéfices ne paiera pas d'impôt. Dans certains cas, elle peut tout simplement avoir reporté les pertes réelles subies l'année précédente. Notre régime fiscal permet de reporter ces pertes de manière à échelonner dans le temps les conséquences économiques des mauvaises passes pendant lesquelles la compagnie a effectivement subi des pertes. Dans d'autres cas, les mesures de stimulation économique ont été prises les

**[Texte]**

even though they have on their books of account for publication to their shareholders a profit to show on a fairly regular basis. They are given special incentive deductions as an intentional policy move to induce them to do certain things. One cannot reproach them for using them.

I should say the thrust of tax reform is in the direction that while there must be certain kinds of incentives left in the statute for good and sound purposes, their availability to be used at any one time in such a way as to make a profitable corporation not pay tax, can properly be limited. That is to say, as long as you do not take these deductions away and you spread their use over a longer period, you may be saying to such a corporation: As soon as you are profitable, we would like to see some of it in tax and some of it you can further defer. There are various measures in the tax reform proposals that do that.

In that sense, we are trying to move the corporate tax base closer to financial statement income. With the tax proposals, we think we have moved the corporate tax base from 72% of financial statement income to 84% of financial statement income, without in any way taking away from someone an earned past incentive or loss.

Then there are the profitable corporations that arrange their affairs in such a way as to purchase, directly or indirectly through very innovative schemes, losses from corporations which cannot use them and do not expect to be able to use them in the carry-forward period. The carry-forward period is limited. If you have a loss that you expect to lose, as opposed to use, because the carry-forward period will expire before you are next profitable, and some intermediary comes along with a scheme that permits you to transfer that loss to a profitable company that did not incur it but can buy it through a series of manoeuvres, that is a tax avoidance we are opposed to. We think those kinds of efforts should be stopped. We have a long list of specific measures by which we have tried to stop those. The ingenuity of the people in our society is so great that we probably can assure you we will have to do more of the same. It is the policy of the department, wherever possible, to stop those as quickly as possible and to make sure that the trading in losses so that artificial reduction of income takes place should be stopped.

• 1020

**Mr. McKenzie:** Is Mr. Blenkarn working on that?

**Mr. Hartt:** It is part and parcel of the tax reform proposals; yes, it is in his hands in that sense.

**Mr. McKenzie:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. McKenzie. Mr. Harvey, you have a question.

**M. Harvey:** Monsieur Hartt, à la page 6 dans le texte français, vous dites ceci:

Je crois être en mesure d'affirmer, sans risque d'être contredit, . . .

**[Traduction]**

autorisant à réclamer des déductions même si le compte rendu destiné aux actionnaires fait état de bénéfices. Ces concessions leur sont données à dessein pour les inciter à faire certaines choses. On ne peut pas leur reprocher de s'en servir.

L'objet de la réforme fiscale est de conserver les mesures incitatives raisonnables mais de limiter les cas qui permettent à une société rentable de ne pas payer d'impôt. On pourra par exemple conserver ces déductions et les échelonner sur une plus longue période mais obliger la société à verser un impôt dès qu'elle sera rentable tout en continuant de reporter à plus tard ce qui reste. Diverses mesures fiscales de la réforme permettraient de procéder ainsi.

De cette façon, on arriverait à rapprocher le revenu des sociétés qui sert à calculer l'impôt à celui qui figure aux états financiers. Aux termes des propositions de la réforme fiscale, les revenus imposables des sociétés passent de 72 à 84 p. 100 du revenu donné aux états financiers sans enlever quoique ce soit aux encouragements fiscaux gagnés ou aux pertes admissibles.

Il y a aussi les sociétés rentables qui conduisent leurs affaires de manière très ingénieuse, directe ou indirecte, et arrivent à «acheter» les pertes de sociétés qui ne peuvent pas les reporter sur les exercices ultérieurs. Vous savez que les reports sont limités dans le temps. Si une perte devient inutilisable et que quelqu'un vient vous proposer d'imputer cette perte à une compagnie rentable qui ne l'a évidemment pas subie, en faisant toutes sortes de manoeuvres, alors dans ce cas il s'agit d'une évasion fiscale que nous condamnons. Il faut contrecarrer ces manoeuvres. Nous avons adopté toute une série de mesures précises pour contrer cela. Les gens de notre société sont tellement ingénieux qu'il nous faudra probablement prendre d'autres mesures semblables. Le ministère a pour politique d'y mettre fin le plus rapidement possible et de faire cesser le commerce des pertes destiné à réduire artificiellement le revenu.

**M. McKenzie:** Est-ce que M. Blenkarn y travaille?

**M. Hartt:** Cela fait partie intégrante des propositions de réforme fiscale; oui, il en est chargé dans ce sens-là.

**M. McKenzie:** Merci.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur McKenzie. Monsieur Harvey, vous aviez une question.

**Mr. Harvey:** Mr. Hartt, on the top of page 4 in the English text, you say:

I think I can claim—without challenge—

*[Text]*

Vous êtes plus optimiste que nous, car nous avons été contredités par les partis d'opposition quand nous avons fait cette affirmation.

... que le processus actuel de réforme fiscale est l'un des plus ouverts dans l'histoire de notre gouvernement fédéral.

Pourriez-vous élaborer là-dessus pour m'aider à mieux l'expliquer à mes concitoyens? Comme vous le savez, on fait des campagnes contre le gouvernement à ce sujet. Nous sommes persuadés que si un processus semblable avait été amorcé il y a plusieurs décennies, il y aurait moins de distorsion dans notre régime fiscal et il n'y aurait pas aujourd'hui 80,000 entreprises, personnes et sociétés ne payant pas d'impôt au Canada.

Moi aussi, je suis convaincu de la justesse de cette affirmation. Vous êtes sûr de ne pas être contredit, mais si nous, nous le sommes, vous l'êtes aussi. Expliquez-moi cela un petit peu. Pourquoi ce processus de réforme fiscale est-il l'un des plus ouverts de notre histoire?

**M. Hartt:** Notre ministre s'est engagé à consulter des organismes représentatifs de tous les citoyens du pays. Il le fait chaque fois qu'il prépare un budget. Avant la réforme fiscale, il s'est mis à la disposition d'un grand nombre de groupes englobant presque la totalité des intérêts sociaux de la communauté canadienne: la communauté des affaires, les organismes bénévoles, les groupes sociaux, les économistes, les spécialistes, les représentants des petites et moyennes entreprises, les syndicats et ainsi de suite. Également, les fonctionnaires de notre Ministère se sont mis à la disposition de beaucoup de groupes, de beaucoup de spécialistes. Je peux vous dire qu'à la suite de nos propositions sur la réforme fiscale, ces groupes n'ont pas eu de grandes surprises. Ils avaient été tant consultés qu'ils étaient déjà au courant de la nature, de la direction, des buts, des politiques et des principes de la réforme fiscale. Le ministre les a énoncés à plusieurs reprises avant la publication de ses propositions spécifiques. De plus, après la publication de ses recommandations et de ses propositions dans le Livre blanc, il s'est engagé de nouveau à rencontrer des représentants de divers secteurs affectés qui avaient des choses à dire, qui avaient des représentations à faire.

Le Comité des finances de la Chambre des communes, le comité présidé par M. Blenkarn, a aussi tenu des audiences où presque tous les groupes imaginables ont été entendus. Ils ont soumis des mémoires et ils se sont présentés devant le comité de M. Blenkarn qui a traversé le pays, qui a tenu des audiences dans les régions. Tous ceux qui avaient quelque chose à dire sur les propositions ont été consultés. Nous disons que c'est un processus ouvert parce que toutes les personnes affectées, les contribuables, les citoyens, ont eu à plusieurs reprises la possibilité de parler avec ceux qui prenaient les décisions.

• 1025

*[Translation]*

You are more optimistic than we are, because we were challenged by the opposition parties when we made that statement.

... that this process of tax reform is one of the most open in the history of our federal government.

Could you elaborate on that to, help me explain it better to my fellow citizens? As you know, campaigns are being waged against the government on this subject. We are convinced that if such a process had begun several decades ago, there would now be less distortion in our tax system and we would not have 80,000 businesses, individuals and corporations paying no tax in Canada today.

I too am convinced that this statement is correct. You are sure you will not be challenged, but if we are, you are too. How about a bit of explanation? Why is this process of tax reform one of the most open in our history?

**Mr. Hartt:** Our minister undertook to consult representative organizations of all citizens in the country. He does so every time he prepares a budget. Before tax reform, he made himself available to a large number of groups covering almost all social interest in Canadian society: the business community, volunteer organizations, social groups, economists, specialists, representatives of small and medium-sized businesses, unions and so on. Also, officials in our department made themselves available to many groups and specialists. I can tell you that these groups found no great surprises in our tax reform proposals. They had been consulted so much that they were already aware of the nature, direction, goals, policies and principles of tax reform. The minister stated them several times before his specific proposals were published. Further-more, after the publication of his recommendations and of his proposals in the white paper, he again undertook to meet representatives of various affected sectors who had things to say and representations to make.

The Finance Committee of the House of Commons, chaired by Mr. Blenkarn, also held hearings where almost every imaginable group was heard. They submitted briefs and appeared before Mr. Blenkarn's committee, which crisscrossed the country and held hearings in the regions. All those who had something to say on the proposals were consulted. We say that it is an open process because all affected individuals, taxpayers, citizens had the opportunity, several times, to speak with the decision-makers.

**Mr. Harvey:** You know that the sales tax issue concerns some of our fellow citizens. Do you believe that the present approach will lead to a national consensus on a

**M. Harvey:** Vous savez que la question de la taxe de vente inquiète certains de nos concitoyens. Jugez-vous que l'approche actuelle va permettre de dégager un consensus



[Texte]

national autour d'une réforme qui va réparer beaucoup d'injustices au niveau de la taxe de vente?

**M. Hartt:** La taxe de vente est un sujet qui est étudié depuis des années. La taxe de vente a fait l'objet d'une étude très sérieuse à la suite du budget de 1981. Un comité d'experts présidé par l'avocat Wolfe Goodman a été formé. Il comprenait une quinzaine d'experts de tous les secteurs qui devaient étudier la taxe de vente fédérale actuelle. Ce comité a fait certaines recommandations. Il a recommandé au gouvernement de ne pas poursuivre certaines tendances de l'époque.

Cette étude de la taxe était une étude en profondeur. Depuis, nous n'avons jamais cessé de dire que la taxe de vente actuelle est très difficile d'application, très sujette à la planification, tant et si bien qu'elle devient plus ou moins une taxe volontaire. Les gens la paient s'ils le veulent. Autrement, ils ont des moyens de planifier leurs affaires de façon à éviter le paiement de la taxe ou tout le fardeau de la taxe.

Dans ses consultations, le ministre a discuté de cette taxe particulière avec les représentants des groupes qui se sont présentés devant lui. En publiant les propositions de la réforme fiscale, il a publié tout un livre décrivant la nature et la structure de la taxe ainsi que plusieurs possibilités d'application de la taxe. Ensuite, il s'est engagé dans une discussion avec les provinces, d'abord au niveau des fonctionnaires et ensuite au niveau des ministres. Notre souci de simplifier notre système fiscal nous fait envisager la possibilité de modifier notre taxe de vente en même temps que les provinces modifieraient leur taxe au détail. Ce serait une simplification importante pour les petits commerçants. Alors, il s'est engagé dans une discussion sous forme de consultation avec les provinces pour voir si toutes les taxes de vente ne pourraient pas être réformées en même temps.

Je peux dire que nous sommes en train de terminer une importante consultation à ce sujet. Vous me demandez s'il y aura consensus en fin de compte. C'est une prévision que je ne suis pas en mesure de faire, mais j'espère bien que ce sera le cas. Tenant pour acquis que notre taxe de vente actuelle est presque inapplicable, qu'elle doit être remplacée par autre chose et que l'établissement d'une taxe de vente nationale simplifierait les affaires des gens, surtout celles des commerçants, j'espère que ces consultations aboutiront à une taxe plus simple, plus juste et plus égale qui n'aura pas les effets néfastes de la taxe actuelle sur le commerce et les affaires.

• 1030

Si une proposition est bonne, elle mérite de faire l'objet du consensus politique nécessaire, mais je ne peux pas faire de prédictions.

**M. Harvey:** Est-ce que le projet de loi C-23 sur la taxe minimum va corriger en bonne partie la situation actuelle, à savoir qu'énormément d'entreprises et de riches particuliers ne paient jamais d'impôt? On nous dit qu'il y en avait de 75,000 à 80,000. Est-ce que cette mesure va corriger cette situation?

[Traduction]

reform to correct many of the injustices surrounding the sales tax?

**Mr. Hartt:** The sales tax issue has been studied for years. The sales tax was reviewed very seriously after the 1981 budget. An expert committee chaired by lawyer Wolfe Goodman was struck. It included about 15 experts from all areas who were to study the current federal sales tax. This committee made some recommendations. It recommended that the government not pursue some then-current trends.

This was a thorough tax study. Since then, we have always said that the present sales tax is very difficult to apply and very subject to planning, so much so that it has more or less become a voluntary tax. People pay it if they want to. Otherwise, they can so arrange their affairs as to avoid paying the tax or the whole tax burden.

In his consultations, the Minister discussed this particular tax with representatives of the groups that appeared before him. When the tax reform proposals were published, he issued a whole book describing the nature and structure of the tax as well as several ways of applying it. Then he began a discussion with the provinces, first at the official level and then at the ministerial level. Given our concern to simplify our tax system, we are considering the possibility of changing our sales tax at the same time as the provinces change their retail tax. This would be a major simplification for small business people. Then he began to consult with the provinces to see whether all sales taxes could not be reformed at the same time.

I can say that we are concluding a major consultation on this subject. You asked me whether we would reach a consensus finally. I cannot predict that, but I hope we will. Taking it for granted that our present sales tax is almost unenforceable, that it must be replaced by something else and that establishing a national sales tax would simplify matters for people, especially businessmen, I hope that these consultations will result in a simpler, fairer, more equal tax that will not have the harmful effects of the present tax on trade and business.

If a proposal is good, it deserves the required political consensus, but I cannot make any predictions.

**Mr. Harvey:** Will Bill C-23, on the minimum tax, largely correct the present situation where very many companies and rich individuals never pay tax? We are told there were from 75,000 to 80,000. Will this measure correct this situation?



[Text]

**M. Hartt:** La disposition sur la taxe minimum ne vise que les individus. Nous pensons que la réponse à cette partie de la question est oui. Cela va réduire de façon significative le nombre d'individus riches qui ne paient jamais d'impôt, ceux qui utilisent stratégiquement et continuellement les mesures de la Loi de l'impôt sur le revenu pour éviter de payer de l'impôt. Je pense que nous pouvons affirmer que cela a déjà eu cet effet.

**M. Harvey:** Avez-vous une idée approximative du montant qu'on a pu récupérer en 1986, pendant la première année d'application de cette disposition? Le gouvernement a-t-il pu aller chercher 300 millions de dollars, 400 millions de dollars dans les poches des riches?

**M. Hartt:** Je pense qu'il n'y a pas encore de chiffre de disponible. Je parle des estimations que nous avons faites de l'effet de cette taxe.

**M. Harvey:** Quelles étaient vos estimations pour 1986, même si les estimations m'inquiètent un peu quand je pense au crédit d'impôt à la recherche?

**M. Hartt:** M. Dodge me dit que l'estimation existe, mais qu'il ne se rappelle pas le chiffre.

**M. Harvey:** De 300 à 400 millions de dollars, est-ce possible?

**M. David Dodge** (sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation, ministère des Finances): Il y a un point important ici. On estime que le fait d'avoir une taxe minimum changera les moyens que les individus choisiront pour investir. Donc, le montant récupéré au moyen de cette taxe n'est pas la seule mesure d'efficacité; il y aura une augmentation de la taxe normale parce qu'il y aura un changement dans le comportement des gens.

**M. Harvey:** Vous ne savez pas quel montant on a récupéré?

**M. Dodge:** Non, et il sera très difficile de faire des estimations. On aura des chiffres dans six mois.

**M. Hartt:** On doit se rappeler non seulement que la taxe minimum change le comportement des individus, mais aussi que dans nos propositions de réforme fiscale, nous avons réduit de façon significative le nombre de mesures permettant à ces gens-là de jouer leur jeu. Si les déductions, les exemptions et les crédits ne sont plus disponibles, cela réduit l'effet de la taxe minimum. La taxe minimum ne s'applique pas si le nombre de mesures utilisées est réduit.

Dans les propositions de la réforme fiscale, nous avons jugé bon de ne pas essayer d'imposer une taxe minimum dans le secteur corporatif. Quand il a proposé la taxe minimum, le ministre a dit: Il y a deux façons d'agir; premièrement, on peut imposer une taxe minimum et, deuxièmement, on peut élargir l'assiette fiscale en éliminant les déductions, les exemptions et les crédits, ce qui serait une façon plus directe de régler le problème.

• 1035

Étant donné que nous avons l'intention de réformer le système fiscal, le ministre a jugé bon, dans ses

[Translation]

**Mr. Hartt:** The minimum tax measure only applies to individuals. We think that the answer to that part of the question is yes. It will significantly reduce the number of rich individuals who never pay tax and who are always using the provisions of the Income Tax Act strategically to avoid paying tax. I think that we can state that it has already had this effect.

**Mr. Harvey:** Do you have an approximate idea of the amount that you were able to recover in 1986, the first year this measure applied? Was the government able to get \$300 million or \$400 million from the pockets of the rich?

**Mr. Hartt:** I do not think there is any figure available yet. I am talking about the estimates we made of the effect of this tax.

**Mr. Harvey:** What were your estimates for 1986, although I am rather concerned about the estimates when I think of the research tax credit?

**Mr. Hartt:** Mr. Dodge tells me that an estimate exists, but that he does not remember the figure.

**Mr. Harvey:** Is \$300 million to \$400 million possible?

**Mr. David Dodge** (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): There is an important point here. We feel that having a minimum tax will change the ways individuals will choose to invest. So the amount recovered through this tax is not the only measure of effectiveness; there will be an increase in the normal tax because people's behaviour will change.

**Mr. Harvey:** You do not know how much was recovered?

**Mr. Dodge:** No, and it will be very difficult to estimate. We will have current figures in six months.

**Mr. Hartt:** It must be remembered that not only does the minimum tax change individual behaviour, but also our tax reform proposals reduce significantly the number of measures available to these people. If deductions, exemptions and credits are no longer available, this reduces the effect of the minimum tax. The minimum tax does not apply with fewer ways to avoid tax.

In the tax reform proposals, we saw fit not to try to impose a minimum tax on the corporate sector. When he proposed the minimum tax, the Minister said: There are two ways to proceed. First, we can impose a minimum tax, and second, we can broaden the tax base by eliminating deductions, exemptions and credits, which would be a more direct way to solve the problem.

Since we intended to reform the tax system, the Minister saw fit in his proposals not to commit himself to

[Texte]

propositions, de ne pas s'engager à imposer une taxe minimum aux corporations, mais plutôt de se concentrer sur l'élimination des déductions, crédits et exemptions et d'élargir l'assiette fiscale, ce qui donne le même résultat mais par un moyen plus direct.

La taxe minimum des individus reste dans le système, mais si en éliminant des mesures spécifiques, nous atteignons notre but, à savoir faire payer leur part aux individus à revenu élevé, on peut envisager que la taxe minimum deviendra un jour désuète.

**M. Harvey:** Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Ms Dewar, do you have some questions?

**Ms Dewar:** I guess one of the things I am pleased to see, Mr. Hartt, is the section that is going to do the evaluation on the tax expenditures. But I will follow on an earlier question and then I will come back to it. As a point of information, I happened to be in Toronto at a tax accountant's office the morning after the minimum tax was announced, and the publication they gave to each us was how to avoid the minimum tax. So I think we have to be very aware of the fact that the profession is working very hard. How is this going to be set up so that the accounts will give us the information that is needed to evaluate the goals of those expenditures?

**Mr. Hartt:** In principle, I would say to you that is the very purpose of the establishment of the division. If your question is directed towards what specific methodologies will be followed and what lay-out or form will the reports take, I might invite Mr. Sewell to speak to that since he has the pleasure of heading this new division. I wonder if Mr. Sewell would take the microphone and respond to the extent that he now knows.

I should say the division is newly formed. It is being staffed now and intends to begin its work in the very near future. To the extent he now knows, I might ask him to comment on what format he envisages studies appearing in so that we can give you some degree of confidence that the usefulness of the material will indeed improve.

**Mr. David Sewell (Director, Tax Measures Evaluation Division, Department of Finance):** Mrs. Dewar, I think your question might have been addressed to the accounts side and the goal of certain tax expenditures rather than the work of the division. Was that it? I am trying to answer your question directly.

**Ms Dewar:** I think my question is how do we get the information that is able to do an evaluation on what the tax expenditures are all about? We have been told for years that the tax expenditures are there to attain certain goals, certain objectives. We have no knowledge whether those objectives have ever been attained or not. My understanding is that this division is being set up. We will get information, but will we get information that will evaluate that if you have a program to initiate housing starts with tax expenditures, has that actually happened?

[Traduction]

imposing a minimum tax on corporations, but rather to concentrate on eliminating deductions, credits and exemptions and on broadening the tax base, which gives the same results, but more directly.

The minimum tax on individuals remains in the system, but if we reach our goal of making high-income individuals pay their share by eliminating specific measures, it is conceivable that the minimum tax will one day be obsolete.

**Mr. Harvey:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Madame Dewar, avez-vous des questions?

**Mme Dewar:** Je suis heureuse de voir, entre autres, monsieur Hartt, qu'une section évaluera les dépenses fiscales. Mais je donnerai suite à une question précédente, puis j'y reviendrai. Je signale à titre d'information que j'étais dans le bureau d'un comptable fiscal à Toronto le lendemain de l'annonce la taxe minimum et on nous y a donné une publication sur les moyens d'éviter la taxe minimum. Donc nous devons être très conscients du fait que les comptables travaillent très fort pour éviter cette taxe. Comment établira-t-on le système de façon que les comptes nous fournissent les renseignements nécessaires à l'évaluation des dépenses fiscales?

**M. Hartt:** En principe, je vous dirais que c'est le but même visé par l'établissement de la division. Si vous voulez savoir quels moyens on utilisera et quelle forme les rapports prendront ou comment ils seront disposés, j'invite M. Sewell à vous répondre, comme c'est lui qui dirige la nouvelle division. Je me demande si M. Sewell veut bien prendre la parole et répondre, autant qu'il sache maintenant.

Je devrais dire que la division vient d'être formée. On est en train de la doter en personnel et elle doit commencer à fonctionner très bientôt. Je lui demanderais de commenter, autant qu'il le sache actuellement, la forme dans laquelle les études seront publiées, afin de vous assurer que les documents fournis seront plus utiles.

**M. David Sewell (directeur, Division d'évaluation des mesures fiscales, ministère des Finances):** Madame Dewar, je pense que votre question porte plutôt sur la comptabilité et l'objectif de certaines dépenses fiscales que sur le travail de la division. Est-ce bien cela? J'essaie de répondre directement à votre question.

**Mme Dewar:** Je veux savoir comment nous pouvons obtenir les renseignements nécessaires pour évaluer les dépenses fiscales. Depuis des années, on nous dit que les dépenses fiscales doivent atteindre certains buts, certains objectifs. Nous ne savons pas si ces objectifs ont jamais été atteints ou non. Je crois savoir qu'on est en train d'établir cette division. Nous recevrons des renseignements, mais est-ce qu'ils nous permettront d'évaluer l'efficacité d'un programme de construction domiciliaire financé par les dépenses fiscales?

[Text]

**Mr. Hartt:** That is certainly our intention entirely, Mrs. Dewar.

**Ms Dewar:** Is the methodology there that will give us some assurance that we will be able to get this kind of evaluation?

**Mr. Sewell:** We can only do the best we can, Mrs. Dewar, but I think the methodology is there.

**Ms Dewar:** I think this has been one of the great concerns of the Auditor General—are we going to be able to get that information as decision-makers for policy?

**Mr. Sewell:** That is certainly the intention of the department, Mrs. Dewar.

**Ms Dewar:** Have you consulted with the Auditor General as far as methodology and is it the kind of thing they have been recommending?

**Mr. Sewell:** I do not think they have made any specific recommendations on methodology, Mrs. Dewar, but there are well-established methodologies in the field.

**Ms Dewar:** Have you looked at other jurisdictions where the methodologies have been set up? I know other countries have done it.

**Mr. Sewell:** Yes. We have a fair bit of Canadian experience on this too. I do not think we are out of the picture there. Expenditure analysis is not a new subject. Indeed, I believe there is a lot of relevant experience in the government on this aspect.

• 1040

**Ms Dewar:** Are you looking only at the Canadian experience? I think it is something we are concerned about. I do not feel we have had adequate experience in Canada. Certainly there have been other jurisdictions in the western world that have undertaken fairly comprehensive tax reform. I am wondering if we could ask for some of that comparison. Or has it been done?

**Mr. Sewell:** The evaluation community is really international. There is nothing specifically Canadian about the methods of looking and judging whether an expenditure is attaining its goals. It is an international methodology.

**Ms Dewar:** I am still concerned that we may not be able to get the kind of information I understand this committee has looked for. I certainly think it is the kind of thing that will help us in public policy, being able to do direct evaluations between what the policies are and what the tax expenditures are all about. I think there has been constant criticism from the Auditor General that our tax system does not respond to that, because there is conflict between a variety of the departments without necessarily the consultation of the Finance Department, or vice versa.

[Translation]

**M. Hartt:** C'est tout à fait notre intention, bien sûr, madame Dewar.

**Mme Dewar:** Des moyens sont-ils prévus pour nous assurer que nous obtiendrons l'évaluation voulue?

**M. Sewell:** Nous ne pouvons faire que de notre mieux, madame Dewar, mais je pense que les moyens existent.

**Mme Dewar:** Je pense que c'était une des grandes préoccupations du vérificateur général, à savoir si on pourra obtenir les renseignements en tant que décideurs de politiques.

**M. Sewell:** C'est certainement l'intention du Ministère, madame Dewar.

**Mme Dewar:** Avez-vous consulté le vérificateur général au sujet de la méthodologie, et celle-ci est-elle conforme à ses recommandations?

**M. Sewell:** Je pense qu'il n'a fait aucune recommandation précise quant à la méthodologie, madame Dewar, mais des méthodes bien établies existent dans ce domaine.

**Mme Dewar:** Avez-vous examiné la situation dans d'autres États où un tel système a été établi? Je sais que d'autres pays l'ont fait.

**M. Sewell:** Oui. On a pas mal d'expérience au Canada à ce chapitre aussi, nous ne sommes pas dans le noir. L'analyse des dépenses n'est pas nouvelle. De fait, je crois que le gouvernement ne manque pas d'expérience à ce sujet.

**Mme Dewar:** Ne tenez-vous compte que de l'expérience canadienne? Je crois que c'est précisément ce qui nous inquiète. Je ne crois pas que nous ayons suffisamment d'expérience en la matière au Canada. D'autres pays occidentaux ont entrepris une réforme majeure de leur régime fiscal et je me demande si on ne pourrait pas établir de comparaison, à moins que cela n'ait déjà été fait.

**M. Sewell:** Tous les pays procèdent à peu près de la même manière. Les méthodes d'examen et d'évaluation du coût de ces exonérations fiscales dans le but de déterminer si elles atteignent leurs objectifs n'ont rien de particulièrement canadien. Ces méthodes sont internationales.

**Mme Dewar:** Je crains tout de même que nous ne puissions obtenir les renseignements que recherche ce Comité. Je crois que cela permettra au gouvernement de définir son action dans ce domaine, que cela lui permettra de faire des évaluations directes entre la politique définie et l'objectif recherché par ces dépenses fiscales. Le vérificateur général s'est souvent plaint, je crois, de ce que notre régime fiscal n'y soit pas sensible, en raison des tirages qui existent entre divers ministères et le ministère des Finances.



## [Texte]

**Mr. Hartt:** Those criticisms raised by the Auditor General are all valid criticisms. We believe parliamentarians are entitled to know what the purpose of a tax expenditure was. Some of them are ancient and it may be hard for us to tell you what they were at the time they were adopted. But if they are left in the system, I guess each administration has to take its responsibility for leaving them in the system, so it must have some idea of what their goals are, and these goals should be stated. Then there should be an evaluation of whether these goals are being attained.

The two examples the Auditor General uses in his report, which is under discussion, the RHOSP and the MURB, are very good examples of cases where it is questionable whether the goals were achieved—whether the co-ordination of these programs, delivered through the tax system, with other programs that did exist to accomplish allegedly the same goals with other departments of government was actually done to the extent necessary.

You may take it as given, Mr. Chairman and members of the committee, that this is the kind of thing we hope to correct. One of the reasons Mr. Sewell may appear a bit ho-hum in his approach to the evaluation of tax expenditures is that he is a true expert. At Treasury Board he wrote the book *Benefit-Cost Analysis*, which the government now uses as its text. There are no mysteries for him. We have recruited him because of his expertise. And yes, he and his division will be using international comparisons.

That does not necessarily make things easier. I wish to warn the committee there are very different views in different countries about what even constitutes a tax expenditure, let alone how to study it, examine it, evaluate it, and report on it. We hope as this committee gets to see the first studies this division produces, the anxieties and concerns the last question is raising will be answered. We will want to be very proud of our first studies.

**Ms Dewar:** A supplementary to that is how current will the information be that the committee will be getting? If we are dealing with information that is two years old, with old policies—and I think the Auditor General referred to some of that... Are we looking at the current information when we are doing evaluations?

**Mr. Hartt:** I was trying to say in answer to a previous question that precisely one of the purposes of establishing the unit is to import into Canada and use known methods of evaluation of programs that do not necessarily rely uniquely and solely on the information that comes from tax returns; information that has to be collated and evaluated by Revenue Canada, with the lag that implies. There are techniques of evaluation where without the kind of exactitude one might want if one were an accountant looking to the pennies, one might have directional thrust and one might have very valuable information without yet having tax returns collated,

## [Traduction]

**M. Hartt:** Les critiques adressées par le vérificateur général sont toutes fondées. Nous pensons que les députés doivent savoir quel objectif vise telle ou telle exonération fiscale. Certaines d'entre elles datent de Mathusalem et il nous sera peut-être difficile de vous dire quels en étaient les objectifs au moment où ces exonérations ont été décidées. Mais si ces exonérations sont conservées, je suppose que tout gouvernement devrait pouvoir les justifier, savoir quels en sont les objectifs et que ces objectifs devraient être précisés. La prochaine étape consiste à en évaluer les résultats.

Dans son rapport qui fait l'objet de cette discussion, le vérificateur général cite deux exemples, soit le REEL et l'IRLM; dans leur cas, on peut se demander si les objectifs visés ont été atteints, si ces exonérations fiscales et les autres programmes offerts par d'autres ministères et dont l'objectif était censément le même ont bien été coordonnés.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, c'est précisément ce qu'entend corriger mon ministère. Une des raisons de l'attitude de M. Sewell envers l'évaluation de ces dépenses fiscales, c'est qu'il est un véritable expert en la matière. C'est lui qui a rédigé l'ouvrage *Analyse avantages-coûts* pour le compte du Conseil du Trésor, ouvrage qui sert maintenant de référence au gouvernement. Il connaît son sujet à fond. Nous l'avons recruté en raison de ses connaissances. Et oui, lui et ses collaborateurs procéderont à des comparaisons à l'échelle internationale.

Cela ne facilite pas forcément les choses. Je voudrais mettre en garde le Comité car les points de vue divergent selon les pays sur non seulement ce qui constitue une dépense fiscale, mais aussi sur la façon dont ces dépenses devraient être examinées, évaluées et rapportées. Lorsque ce Comité verra les premières études effectuées par cette division, nous espérons qu'elles auront pour effet de dissiper toutes les inquiétudes que vous avez à ce sujet. Nous espérons être très fiers de nos premières études.

**Mme Dewar:** Dans quelle mesure les renseignements qu'obtiendra ce Comité seront à jour? Si nous examinons des renseignements qui datent de deux ans, portant sur des mesures qui ont été abandonnées—et je crois que le vérificateur général en a parlé... Ces évaluations seront-elles faites à l'aide de renseignements récents?

**M. Hartt:** En réponse à une question précédente, je tentais de vous dire que, si nous avons décidé de créer cette nouvelle division, c'était pour vulgariser au Canada les méthodes éprouvées d'évaluation des programmes qui ne dépendent pas nécessairement et uniquement des renseignements que renferment les feuilles d'impôts, des renseignements devant être rassemblés et évalués par le ministère du Revenu, avec les délais que cela implique. Il existe des techniques d'évaluation qui, sans être d'une exactitude très précise, nous permettent tout de même d'avoir une idée assez juste de la situation, d'obtenir des renseignements précieux sans que le ministère du Revenu



[Text]

analysed, and studied through Revenue Canada. So we are hoping to try to get information out more quickly that will still be useful to parliamentarians.

• 1045

**Ms Dewar:** Then as we are in the process of this kind of tax reform, I guess it just raises its head very obviously to me: what are the implications with the free trade agreement, where we know that the American interests now can operate on Canadian standards? I am thinking particularly of incentives we have for Canadians to invest, like tax dividends, etc. Have we taken that into account while we are doing our tax reform?

**Mr. Hartt:** All questions this committee asks are excellent, but that is a particularly excellent question. The competitiveness of our economy with the American economy was something we needed to take into account even before we knew that there would be a successful conclusion of the free trade agreement with the United States of America. Canada's economy is so integrated with that of the United States, through trade that already exists, that one could not afford to have a system in Canada that was not competitive with that of the United States.

While we did not slavishly follow the models they set. . . Indeed, we like to keep repeating that Canada was way ahead of the United States in the particular form of tax reform we have now proposed, because the Minister did say in February 1986 what he proposed to do in the sales tax field and in the corporate tax field, and he did half of it. In fact, he said in May 1985 what he intended to do in the corporate field; he did half of it in February 1986, long before anyone would have bet that the Americans would have succeeded in tax reform.

Because of the interrelationship of our tax systems, we have had to take into account that the relative after-tax situation of a new investment, the average effective tax rate in the new investment, sector by sector, has to be comparable. Otherwise, people will go and make their investments on the other side of the border. That is all the more true in a free trade environment, and we have been careful to bear that in mind as proposals for tax reform were being developed.

**Ms Dewar:** But we have in our tax system now some incentives so that we will invest in Canada, and now we get tax shelters from those, buying Canadian stocks, etc. What I am saying is that if the Americans come in and invest then they too will have to have the same right to those tax exemptions, *n'est-ce pas?*

**Mr. Hartt:** Any person or entity established in Canada to do business with a permanent establishment in Canada,

[Translation]

ait encore analysé et évalué toutes les déclarations d'impôt. Nous espérons donc ainsi obtenir plus rapidement des renseignements qui seront tout de même utiles aux députés.

**Mme Dewar:** Alors cette réforme fiscale m'amène à vous poser une question qui me semble évidente: quelles conséquences aura ce traité de libre échange puisque les Américains pourront investir sans contraintes au Canada? Je pense en particulier aux incitations offertes aux Canadiens dans le domaine de l'investissement, comme les crédits d'impôt au titre de dividendes, etc. En avons-nous tenu compte lorsque les propositions de réformes fiscales ont été arrêtées?

**M. Hartt:** Toutes les questions que posent les membres de ce Comité sont excellentes, mais celle-ci l'est particulièrement. Il était absolument impératif de tenir compte de la compétitivité de notre économie par rapport à celle des États-Unis avant même de savoir si nous réussirions à conclure un traité de libre échange avec les États-Unis d'Amérique. L'économie canadienne est tellement intégrée à celle des États-Unis, nos échanges actuels en font foi, qu'on ne pouvait pas se permettre de mettre sur pied un régime au Canada qui ne s'alignerait pas dans ses grandes lignes sur celui des États-Unis.

Bien que nous ne suivions pas servilement les modèles qu'ils se fixent. . . De fait, nous aimons répéter à qui veut l'entendre que le Canada avait plusieurs longueurs d'avance sur les États-Unis en matière de réforme fiscale, car le ministre avait annoncé dès février 1986 ce qu'il entendait faire dans le domaine de la taxe de vente et dans celui de l'imposition des sociétés, et la moitié de ses intentions ont déjà pris forme. En fait, il a énoncé dès mai 1985 ce qu'il entendait faire à propos de l'imposition des sociétés; il en a réalisé la moitié en février 1986, bien avant que quiconque ait misé sur la réussite de la réforme fiscale aux États-Unis.

En raison des similarités que présentent nos deux régimes fiscaux, nous avons dû faire nos calculs de telle manière que le taux de rendement après impôt d'un nouveau placement, le taux d'imposition réel moyen d'un nouveau placement, secteur par secteur, soit comparable. Sinon, tout le monde irait placer son argent de l'autre côté de la frontière. Cette observation vaut d'autant plus en l'absence de tout droit de douanes, et nous avons soigneusement gardé cela à l'esprit lorsque nous avons essayé de définir nos propres propositions de réformes fiscales.

**Mme Dewar:** Mais notre régime fiscal renferme actuellement des incitations qui nous permettent d'investir au Canada, qui sont en quelque sorte des abris fiscaux, comme l'achat de valeurs canadiennes, etc. Or, si les Américains investissent au Canada, ces mêmes exonérations fiscales devront forcément leur être accordées, n'est-ce pas?

**M. Hartt:** Tous les résidents permanents du Canada, que ce soient des particuliers ou des sociétés qui y ont

[Texte]

be they entities of the United States or anywhere else, becomes a Canadian taxpayer. They are subject to the rules of the Canadian tax law, but they do not get the benefit of every single tax clause. For example, we have certain tax advantages for Canadian-controlled private corporations which we do not extend to non-residents or foreign-controlled companies, and to my knowledge nothing in the free trade agreement in any way, shape, or form obliges us to extend those privileges to American or any other foreign entities.

In other words, I believe that it will continue to be legal for us under a free trade regime to have the advantageous specific rules that are available to Canadian-controlled private corporations, as an example, in our tax system. The Americans, of course, have various clauses in their tax system that are of use and value only to American taxpayers, and I do not think the free trade agreement negatives that in any way.

**Ms Dewar:** Can the committee get assurance from the deputy minister that this is so? Because certainly some of the readings of the free trade agreement in investment lead us to believe that those are eliminated. Granted, we have not seen the final text, but—

**Mr. Hartt:** Free trade is not one of my professional responsibilities. I did have the privilege of being present during the negotiations to assist my Minister, who was there. So I have a passing familiarity with the contents of the elements of the agreement that were signed. While of course there are provisions on investment screening that would change the rules as they presently exist with regard to foreign investment, I know of no provision—and I stand to be corrected—that would impede or impair Canada's ability to maintain in its tax laws treatment for social or regional purposes favourable to residents of Canada or to residents of regions, or to citizens having certain attributes.

• 1050

I think that is a statement of fact, but if I seem to be hedging, Mr. Chairman, it is only because it is not something that is totally within my expertise. The negotiation of the trade agreement did not fall directly under our department. However, I believe this statement will turn out to be true: there was no arrangement made that impedes Canada's ability to have a particularized tax code which is not available in every respect to Americans.

There is of course the question of at what time a tax deduction becomes a subsidy subject to foreign countervail laws. That is a subject that arises whether we have a free trade agreement or not. I suppose one could design tax preferences, which is the subject of our discussion today, which were so particular and so specialized they would indeed be countervailable subsidies. As I say, that was true before free trade and it may be more true after, only because of the greater attention that relations between our two countries will draw on each side of the border. It is not the kind of tax preference one would like to design as a matter of policy

[Traduction]

établies pour y exercer une activité, quelle que soit leur nationalité, deviennent contribuables canadiens. Ils sont assujettis aux règles du droit fiscal canadien, mais ne bénéficient pas de toutes les exonérations fiscales. A titre d'exemple, certains privilèges fiscaux sont accordés aux sociétés privées canadiennes qui ne le sont pas aux non-résidents ou aux sociétés étrangères, et à ma connaissance, aucun article du traité de libre échange ne nous oblige à accorder ces privilèges à quelque étranger que ce soit.

Autrement dit, je crois que, nonobstant ce traité de libre échange, nous pourrions toujours accorder aux sociétés privées canadiennes certains privilèges fiscaux. De son côté, le régime fiscal américain accorde certains privilèges fiscaux aux seuls contribuables américains et je ne crois pas que le traité de libre échange qui vient d'être conclu y mette obstacle.

**Mme Dewar:** Pourriez-vous nous le garantir? Car je dois dire que, d'après les interprétations données, ces privilèges fiscaux seraient éliminés. Je vous l'accorde, nous n'avons pas vu le texte final, mais. . .

**M. Hartt:** Je n'ai pas été chargé de négocier le traité de libre échange. Cependant, j'ai effectivement eu le privilège d'être présent au cours des négociations pour y venir en aide à mon ministre de tutelle, qui était là. Je connais assez bien les différents éléments de l'accord qui a été signé. Si celui-ci contient des dispositions concernant l'évaluation des investissements qui changeraient les règles du jeu actuelles en matière d'investissements étrangers, je ne suis au courant d'aucune disposition—mais je pourrais me tromper, évidemment—qui empêcherait le Canada de maintenir un traitement spécial à des fins sociales ou régionales.

C'est un fait, monsieur le président. Cependant, si je semble vouloir éviter de répondre à la question, c'est que celle-ci ne relève pas vraiment tout à fait de mes compétences. La négociation de l'accord de libre-échange n'a pas relevé directement de notre ministère. Cependant, je pense que l'on pourrait dire avec certitude que rien dans cet accord n'empêche le Canada d'adopter un régime fiscal qui s'adapte à ses besoins particuliers et qui peut être différent sous certains aspects du régime américain.

Il y a évidemment la question de savoir à quel moment une exonération fiscale devient une subvention qui tombe sous le coup des lois étrangères qui s'appliquent en matière de droits compensateurs. Mais cette question existe, indépendamment de tout accord de libre-échange ou non. Je suppose que l'on pourrait prévoir des exonérations fiscales, objet de notre discussion aujourd'hui, qui seraient tellement précises qu'il n'y aurait aucune différence entre celles-ci et les subventions compensatoires. Mais comme je l'ai dit, c'était vrai avant le libre-échange et cela pourra encore l'être après. Cependant, après l'instauration du libre-échange, étant

[Text]

in any event—those that are so particularized they could be attacked as countervailable subsidies.

**Ms Dewar:** Let us look at the agreement and the tax reform we are in the process of. . . Has the department looked at what the negative revenue effects are? I am talking now about the elimination of tariffs and customs and so forth. Have you done any rough evaluation of what those moneys are and any recommendations in tax reform, of how we are going to balance that?

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, we are in the process of doing an evaluation of the entire free trade package in reform of its fiscal—i.e., budgetary—effects. There is more to the free trade agreement than the mere loss of tariff revenue. There is also the economic impact that is to be expected, the generation of additional revenues that one might expect, and the change in a lot of governmental practices, in terms of the way in which we think. We are going to have to think differently in terms of ways to promote economic development, and those will all have, in their own way, budgetary impacts, some to the plus and some to the minus. We have not yet completed those studies, but those are the kinds of things we would want to make available as soon as we complete them.

**Ms Dewar:** The thing I am concerned about is that we are in the middle of tax reform, and as we are getting that evaluation, surely that analysis must be incorporated with the kind of recommendations for tax reform that are being put forward. If you do one in isolation of the other, we will end up with the same kind of confusion we have had over the years traditionally, which makes the tax system complicated.

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, that is a statement I would like to quarrel with. If you start with the principle that tax reform was designed to take into account our competitive position with our largest trading partner, then I think nothing that arises from free trade, other than the budgetary side of it, which is most important and a major preoccupation of ours, would cause us to think differently about our tax reform proposals.

• 1055

I omitted to say in answer to an earlier question that the sales tax proposals, about which I was specifically asked just a moment before, are a major piece of our concern about competitiveness with the United States under a free trade arrangement, and even before there was one, because the hidden taxes on business inputs that cannot be flushed through the system under the existing tax, and so continue to be in the costs and prices of our

[Translation]

donné que nos deux pays feront l'objet d'une attention plus minutieuse de part et d'autre, de telles dispositions ne passeraient certainement pas inaperçues. De plus, ce n'est pas le genre d'exonération fiscale que l'on voudrait instaurer de toute façon, je veux parler des avantages fiscaux qui sont tellement spécialisés qu'ils pourraient immédiatement être considérés comme droits compensateurs.

**Mme Dewar:** Si l'on se penche sur l'accord et la réforme fiscale que l'on est en train. . . Le ministère a-t-il envisagé cette question en tenant compte du manque à gagner que tout cela entraînerait pour les recettes publiques? Je veux parler de l'élimination des droits tarifaires et douaniers, etc. Avez-vous procédé à une évaluation de ce genre? Comment le gouvernement va-t-il s'y prendre pour contrebalancer cet effet négatif?

**M. Hartt:** Monsieur le président, nous sommes en train de procéder à une évaluation de l'ensemble des mesures de libre-échange afin d'en examiner les effets fiscaux et budgétaires. Dans le contexte de cet accord de libre-échange, il ne faut pas envisager uniquement la perte de recettes tarifaires, il faut penser à l'impact économique, la génération de recettes supplémentaires, les changements dans la façon de procéder des deux gouvernements, bref une transformation d'ordre général. C'est ainsi que l'on devra envisager de façon différente les façons de promouvoir le développement économique, ce qui aura évidemment des répercussions budgétaires et une incidence soit positive ou négative sur le Trésor public. Nous n'avons pas encore terminé ces études mais nous voulons les publier dès que possible.

**Mme Dewar:** Ce qui me préoccupe, c'est que nous sommes en train de présenter des recommandations en vue de la réforme fiscale sans avoir pu incorporer le résultat de cette analyse. Si les deux opérations sont faites séparément, cela provoquera la même confusion que celle que nous connaissons depuis de nombreuses années, et cela rendra le régime fiscal compliqué.

**M. Hartt:** Monsieur le président, je ne suis pas d'accord avec une telle affirmation. Si l'on part du principe que la réforme fiscale a été prévue pour tenir compte de notre situation concurrentielle avec notre plus important partenaire commercial, je crois que rien de ce qui découle du libre-échange, à l'exception des aspects budgétaires, ce qui représente notre préoccupation la plus importante, ne nous permettrait d'envisager nos propositions de réforme fiscale de façon différente de ce que nous faisons à l'heure actuelle.

J'ai oublié de dire, en réponse à une question que l'on avait posée précédemment, que les positions concernant la taxe de vente nous préoccupent tout particulièrement dans le contexte de la concurrence avec les États-Unis en libre-échange ou non. En effet, les taxes cachées sur les intrants des entreprises ne peuvent être filtrées par le système dans la situation actuelle et se retrouvent dans le coût et le prix de nos produits à l'exportation. De plus, la



*[Texte]*

products as they cross the border, and the continued favouritism on the taxation of imports that the present tax implies, because they are taxed as they hit the border at their value for duty, and all subsequent distribution sales and marketing costs are past the point of tax. So the Canadian companies, which include those costs in their prices, have a disadvantage vis-à-vis imports. Those have already been major concerns of ours when we designed the multi-stage consumption tax, the whole purpose of which is to flush the hidden taxes on business inputs out of the system so as to make us competitive. I think competitiveness has been considered in the income and sales tax proposals, and the free trade impacts will continue to concern us on the budgetary level.

**Ms Dewar:** Mr. Chairman, maybe we are going to agree to disagree, but I think certainly the committee would be concerned that if an analysis is being done on thinking differently, looking differently at what our economy is, just talking about, as the deputy minister has said, a more robust economy, then that does affect our tax system, it does affect where we would want tax expenditures and where we would not want them. I have not heard anybody suggest, and maybe it would be a good suggestion, eliminating all tax expenditures and just leave the personal tax expenditure there. But if we are not doing that, and I do not think we are at the stage—

**The Vice-Chairman:** You appreciate, Ms Dewar, that we are not here in this committee to comment on policy specifically, but really on—

**Ms Dewar:** But the effect of we are.

**The Vice-Chairman:** —the accountability of the whole system.

**Ms Dewar:** That is right.

**The Vice-Chairman:** Your comments may be ones that can be taken into consideration by the committee when we are preparing a report. But if you have any more specific questions for Mr. Hartt or the other officials on this area—

**Ms Dewar:** Looking at accountability and how we are able to evaluate what the whole tax system is all about, and whether we are trying to follow the recommendation of the Auditor General, we have to look at what the evaluation of that free trade analysis is, not just on the budget but what it is doing to our whole economic operation. That is very much a part of the accountability of the Finance Department to this committee, I would think.

**The Vice-Chairman:** I thought Mr. Hartt had commented on that before, but perhaps you would give us your final comments on that.

*[Traduction]*

taxe actuelle favorise l'imposition des exportations qui sont imposées à leur valeur douanière ce qui ne tient pas compte des coûts subséquents de distribution et de commercialisation. C'est ainsi que les sociétés canadiennes qui incorporent ces coûts à leurs prix se trouvent dans une situation désavantageuse par rapport à l'étranger. Cette question a été une de nos préoccupations les plus importantes lorsque nous avons mis au point cette taxe à la consommation multistade dont le but n'est rien d'autre que d'éliminer du système les taxes cachées sur les intrants des entreprises pour permettre aux produits canadiens d'être concurrentiels. Je crois que l'on a tenu compte de la question de la concurrence dans les propositions sur la taxe de vente et l'incidence qu'aura le libre-échange sur toutes ces questions continuera à nous préoccuper du point de vue budgétaire.

**Mme Dewar:** Monsieur le président, nous serons sans doute d'accord pour ne pas être d'accord. Ce qui est certain c'est que le Comité se préoccupera certainement de la conclusion de toute analyse originale qui sera faite en vue d'envisager, comme l'a dit le sous-ministre, un renforcement de notre économie qui pourrait avoir des répercussions sur notre régime fiscal et sur les exonérations possibles. Si je comprends bien, personne n'a suggéré, et cela pourrait peut-être être une bonne suggestion, d'éliminer toutes les exonérations fiscales, toutes les dépenses fiscales pour ne conserver que les exemptions personnelles. Si nous ne procédons pas de cette façon, et je ne crois pas que nous soyons. . .

**Le vice-président:** Vous comprendrez, madame Dewar, que nous ne sommes pas ici pour commenter les mesures qui pourraient être prises, mais bien. . .

**Mme Dewar:** Non, mais nous pouvons faire des commentaires sur les répercussions de telles mesures.

**Le vice-président:** Nous étudions en fait l'imputabilité de tout le système.

**Mme Dewar:** Evidemment.

**Le vice-président:** Nous pourrions sans doute tenir compte de vos commentaires lorsque nous préparerons notre rapport. Si vous avez d'autres questions plus précises destinées à M. Hartt ou aux autres hauts fonctionnaires qui portent sur ces questions. . .

**Mme Dewar:** Si l'on envisage précisément cette question de l'imputabilité et de tout le système fiscal en général, si l'on se demande comment les recommandations du vérificateur général sont suivies, il faut envisager toute cette question du libre-échange non seulement dans le contexte budgétaire mais dans celui du fonctionnement économique global du pays. Je crois que c'est comme cela que l'on doit envisager la question des responsabilités du ministère des Finances envers ce Comité.

**Le vice-président:** Il me semblait que M. Hartt avait fait des commentaires à ce sujet précédemment, mais peut-être pourrait-il nous donner un dernier commentaire.



[Text]

**Ms Dewar:** He says you separate them.

**Mr. Hartt:** I am not saying you separate them. Mr. Chairman, what I am really saying is we continuously update ourselves on events. Free trade is the big daddy of all events, at least in recent times, but it is another event. Things change all the time. The economy has its ups, the economy has its downs. The appropriateness of tax expenditures in an economy that is in recession may be very different from an economy that is booming. This is our work, this is what we do continuously. And of course as we go forward in a new economic environment, the appropriateness of specific measures in our tax system to the new world will continuously be examined.

I do not quarrel with the premise. I do not think it is the kind of thing that is appropriate to do as of a moment in time and then full stop. I think it is a continuous piece of work that we always do, and if the economic situation were to change in any direction, for any other reason, we would also take that into account.

**Mr. McKenzie:** I have an observation. The European community, when they formed their trade deal a number of years ago, all the fears that are being expressed in this country were expressed over there about losing sovereignty, that everybody would lose his job, all this sort of thing. It started with a few countries; it is up to 13. It has been very successful, and all countries are flourishing. I met with some members of the European community recently and explained it all, and they knew what we were going through here because they went through the same thing.

• 1100

Perhaps you could find out how any of the countries were affected by the trade deal in the European community regarding tax structure and what have you. That might be some interesting information for this committee if we are going to deal with this down the road.

**Mr. Hartt:** That is something we are indeed working on. The committee may know that the members of the community are now working on the harmonization of their tax systems for the very reasons that are implicit in the question—specifically, the harmonization of their value-added taxes, which they all have as a condition of being in the European community. This is work that we are indeed following. Work is going on at the OECD that we participate in, and it is in fact the kind of concept that underlay our looking to the American tax system when we were designing the tax reform proposals, because the harmonization of tax systems is an element in the ultimate successful competitiveness of our society.

**Mr. McKenzie:** So we will be able to share that information with you?

**Mr. Hartt:** Absolutely. Ultimately, we will be most happy to share with you whatever we learn.

[Translation]

**Mme Dewar:** Il a dit qu'il fallait séparer ces deux questions.

**M. Hartt:** Je n'ai pas dit qu'il fallait les séparer. Monsieur le président, ce que je veux vraiment dire c'est qu'il faut constamment se mettre à jour. La question du libre-échange est évidemment très importante, du moins tout récemment. Mais les choses changent constamment. L'économie connaît des hauts et des bas. La pertinence des exemptions fiscales dans une situation économique en récession est sans doute très différente de celles d'une économie en expansion. Par conséquent notre travail doit tenir compte de ces questions et nous le faisons d'ailleurs constamment. Dans un nouvel environnement économique, la pertinence de mesures fiscales précises sera constamment étudiée.

Je ne mets pas en doute vos prémisses, je ne crois pas qu'une situation de ce genre puisse être réglée définitivement à un moment donné, mais qu'il faut au contraire continuer à évoluer avec le temps et à tenir compte de toute modification dans la situation économique.

**M. McKenzie:** Je voudrais faire une observation. La communauté économique européenne lors de sa formation il y a quelques années était en butte aux mêmes craintes que celles qui sont exprimées ici; en effet, les pays d'Europe se posaient de sérieuses questions quant à leur souveraineté, la perte d'emplois, etc. La communauté se composait d'abord de quelques pays, elle en compte maintenant 13. Cette union a été très fructueuse et a apporté la prospérité à tous les pays en cause. J'ai rencontré des membres de la communauté économique européenne récemment, je leur ai expliqué quelle était la situation dans notre pays. Ils pouvaient imaginer nos craintes étant eux-mêmes passés par la même situation.

Peut-être pourriez-vous étudier la situation de ces pays en ce qui concerne le régime fiscal. Cela pourrait être intéressant pour le Comité puisque nous allons sans doute nous pencher sur cette question tôt ou tard.

**M. Hartt:** Cela fait l'objet de nos travaux. Le Comité sait sans doute que la communauté essaie maintenant d'harmoniser son système fiscal, notamment la taxe sur la valeur ajoutée qui est la condition de l'adhésion à la communauté. Nous suivons cette question de près, nous participons également aux travaux dans ce domaine réalisés par l'OCDE. C'est la raison pour laquelle nous avons étudié le régime fiscal américain lorsque nous avons formulé nos propositions de réforme fiscale; en effet l'harmonisation des régimes fiscaux est un élément du succès en matière de compétitivité.

**M. McKenzie:** Nous pourrions ainsi bénéficier des renseignements que vous glanerez?

**M. Hartt:** Absolument. Nous serons très heureux de partager avec vous tout ce que nous apprendrons.

[Texte]

**Mr. McKenzie:** Good. Thank you.

**The Vice-Chairman:** On that line, as you know, the committee will be travelling to the Netherlands, West Germany, and Sweden, all of which are either in the European Economic Community or have agreements with it, and those will be topics we can raise at that time.

**Mr. McKenzie:** Put it on our agenda. Good.

**The Vice-Chairman:** That is correct.

**Mr. Hartt,** all these comments relating to the trade agreement and what have you have been very interesting, but I would like to take you back to chapter 4 of the Auditor General's report and specifically take a look at this evaluation unit you are going to put into effect. I would like to do it in the light, let us say, of tracing through a tax expenditure, of what you are going to do with a tax expenditure. Since you have been telling us that you are going to be eliminating a lot of tax expenditures under tax reform, and you are really only going to use this evaluation unit, as I understand it, to look at the ones that are left, we are not going really to know how much was lost or whether it was more than anticipated originally, if there ever was any original analysis done with many of the tax expenditures that are in place now and that Mr. Dye, in his report, comments on.

I would like to focus on one that will be at least partially left, as I understand it, and that is the capital gains tax exemption. Let us just trace that through for a minute. I am not certain you were in place when this was introduced, but you were very shortly thereafter, so you must have a pretty good handle on this. It is nothing unique and it is still going to be in place. Would you tell me what sort of analysis was done in the department originally of this particular tax expenditure? What were the objectives the department had in mind? What analysis was done on how much the revenue loss might be and who would take advantage of it? You talked about Mr. Sewell's expertise in the area of benefit-cost analysis. Was some sort of benefit-cost analysis done comparing other alternative measures that hopefully might be considered to achieve the same objectives, if there were any objectives in mind? What sort of comparative cost-benefit analyses were done in a range of possible policy approaches, which ultimately ended up with the recommendation and the adoption of the capital gains tax exemption? What was done originally on this score?

**Mr. Hartt:** I am going to try to be as responsive to your question as I possibly can, but you are right that I was not there at the time. So for the details of what was done I am going to turn to Mr. Alan Short, who not only was there then but has been there since anyone alive can remember. Mr. Dodge himself at the time was the assistant deputy minister of a different branch, the fiscal policy branch, and Mr. Sewell was not with us at all.

[Traduction]

**M. McKenzie:** Bien, merci.

**Le vice-président:** A cet égard, je vous rappelle que le Comité se rendra aux Pays-Bas en Allemagne de l'Ouest et en Suède, des pays qui font partie de la communauté économique européenne ou ont des ententes avec la CEE. Nous pourrions soulever ces questions à ce moment.

**M. McKenzie:** Inscrivez-le à l'ordre du jour, alors.

**Le vice-président:** Bien.

Monsieur Hartt, tous ces commentaires sur l'accord du libre-échange ont été très intéressants. J'aimerais cependant nous ramener au Chapitre 4 du Rapport du vérificateur général et plus particulièrement à l'unité d'évaluation qui va être mise sur pied. J'aimerais vous poser des questions au sujet de la façon dont cette unité va se pencher sur les dépenses fiscales, les exonérations fiscales. Vous nous avez dit que vous élimineriez bon nombre de ces exonérations dans le cadre de la réforme fiscale et que cette unité d'évaluation est créée pour étudier celles qui resteront après cette élimination. Nous ne saurons pas l'importance des pertes, si celles-ci sont plus importantes que celles qui étaient prévues au départ pour autant toutefois que l'on n'ait jamais procédé à une analyse de l'incidence de ces exonérations dont M. Dye nous entretient dans son rapport.

J'aimerais me concentrer sur une de ces exonérations qui sera conservée, du moins en partie, si je comprends bien. Il s'agit de l'exemption sur le gain de capitaux. Vous devez être assez bien au courant de la question, étant donné que vous étiez en poste lorsque cette mesure a été adoptée ou que vous êtes entré en fonction peu de temps après. Il ne s'agit pas là d'une mesure unique et de toute façon celle-ci sera toujours en vigueur après la réforme. A quelles analyses a procédé le ministère lors de l'adoption de cette dépense fiscale? Quels étaient les objectifs du ministère à l'époque? Quelle analyse a été faite afin d'évaluer les pertes de recettes pour le Trésor public qui découleraient de l'adoption d'une telle mesure? Vous avez parlé de la compétence de M. Sewell dans le domaine de la rentabilité. Une analyse de ce genre a-t-elle été faite afin d'envisager les autres mesures possibles qui permettraient de réaliser les mêmes objectifs si toutefois objectifs il y avait. Comment a-t-on finalement recommandé et adopté cette mesure?

**M. Hartt:** J'essayerai de répondre autant que possible, mais vous avez cependant raison, je n'étais pas en poste à l'époque. Pour les détails par conséquent, je demanderai à M. Alan Short de vous donner des précisions. Il était ici non seulement à cette époque mais en fait bien avant cela. M. Dodge était alors sous-ministre adjoint, mais chargé d'une autre direction, la Direction de la politique fiscale et M. Sewell n'était pas au ministère à l'époque.

[Text]

[Translation]

• 1105

I would like to start with a general point, that your question raises the issue of what a tax expenditure is in the first place.

**The Vice-Chairman:** In 1985—and I know you were not there either—you published a whole list of things the department apparently felt were selective tax measures. I guess you did not call them tax expenditures. Included in that, I am always fascinated by the fact that you have registered retirement savings plans at almost \$5 billion in that little document, and that apparently in some way, shape, or form is considered a tax expenditure. If that is, surely a capital gains tax exemption is a tax expenditure. It sure costs the tax revenue system a substantial amount of money.

**Mr. Hartt:** It certainly does cost the revenue system a substantial amount of money, Mr. Chairman, if you get past the question, what is income in the first place? There are people who will argue that a capital gain is distinct from and different from income, in that although it produces resources that are available to the recipient to dispose of and spend, it is conceptually a different thing. It is not the fruit, it is the tree.

**The Vice-Chairman:** You are telling me, then, it could be that your department will conclude in your wisdom that this capital gains tax exemption is not a tax expenditure, and therefore you will not report on it. Is that what you are telling me?

**Mr. Hartt:** No, I do not want to go that far, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** I hope not.

**Mr. Hartt:** I want to say, however, that the phrase "selective tax measures" was chosen selectively. It was chosen very carefully and on purpose, because there is a scientific debate. We have been invited to address ourselves to the practices of different countries—

**The Vice-Chairman:** It sounds like a legal debate.

**Mr. Hartt:** —and in different countries, different items are or are not considered to be tax expenditures on the basis of whether they form part in the first place of the taxable mass. There was a time in this country, which I can remember, when capital gains were not taxed at all. Then a famous Mr. Carter said a buck is a buck is a buck. There are plenty of people who quarrel with that statement. The proceeds of holding an asset for a very long time may not be the same kind of a buck as the dividend or profit paid from the asset on an annual basis. But I do not want to get into an esoteric debate with you.

**The Vice-Chairman:** I hope not, because we just go around and around the same corner and catch our tail on that sort of thing. Are you telling me then you would not consider doing an analysis on the capital gains tax expenditure?

Tout d'abord, j'aimerais dire de façon générale que votre question remet en cause la définition d'une dépense fiscale.

**Le vice-président:** En 1985—je sais que vous n'étiez pas là à cette époque—vous avez publié la liste des mesures que le ministère considérait comme des mesures fiscales sélectives. Je suppose que vous ne les appelez pas alors des dépenses fiscales. Ce qui n'a jamais cessé de m'étonner, c'est que cette liste comprenait entre autres les régimes d'épargne-retraite enregistrés qui s'élevaient à près de 5 milliards de dollars. Or, ce genre de dépenses est considéré comme une dépense fiscale. Si tel est le cas, la taxe sur les gains en capital devrait être à plus forte raison considérée comme une dépense fiscale également puisque cela en coûte pas mal en recettes fiscales au pays.

**M. Hartt:** Oui, mais il faut tout d'abord savoir ce que représente un revenu. Pour certaines personnes, un gain en capital est différent d'un revenu; en effet, si ce gain en capital fournit des ressources supplémentaires, c'est quand même différent d'un revenu. En fait, c'est la différence entre le fruit et l'arbre.

**Le vice-président:** Vous voulez dire alors que votre ministère pourrait en conclure que l'exonération pour gains en capital n'est pas une dépense fiscale et que cette question ne doit par conséquent pas faire l'objet d'un rapport de votre part. Est-ce ce que vous dites?

**M. Hartt:** Je n'irai pas si loin, monsieur le président.

**Le vice-président:** J'espère bien.

**M. Hartt:** Lorsque l'on a choisi l'expression «mesures fiscales sélectives», on ne l'a pas fait pour rien. On nous a demandé d'étudier la situation dans différents pays. . .

**Le vice-président:** On dirait un débat juridique. . .

**M. Hartt:** . . . et dans différents pays, différents postes sont considérés ou non comme des dépenses fiscales selon qu'ils font ou non partie de la masse fiscale. A une époque, et je m'en souviens d'ailleurs, les gains en capital n'étaient pas imposés au Canada. Ensuite, un certain M. Carter a dit, et beaucoup de gens ne sont pas d'accord avec lui, qu'un dollar était un dollar d'où qu'il provienne. L'argent provenant d'un actif détenu pendant très longtemps n'est peut-être pas le même que celui des dividendes ou des intérêts versés annuellement sur cet actif. Je ne voudrais pas cependant entamer un débat esotérique.

**Le vice-président:** J'espère bien que non, parce que nous pourrions très bien en rien faire d'autre que de tourner en rond. Êtes-vous en train de me dire que vous n'envisagez pas la possibilité d'étudier la question des dépenses fiscales relatives aux gains en capital?



[Texte]

**Mr. Hartt:** I do not want to go that far. If it is of great interest to you, as it apparently is—

**The Vice-Chairman:** Are you telling me you will do an analysis?

**Mr. Hartt:** What I wanted to say was this. In directing our attention with the scarce resources we do have in this division, we have made a decision, which you have appropriately picked up on, that those items that are being removed from the tax law ought not to be the first priority for study by that division.

**The Vice-Chairman:** We will leave that to the historians.

**Mr. Hartt:** Or the Auditor General, for example, who likes to study historical programs, as he did the RHOSP and the MURB and the SRTC after they were all eliminated. And that is fine; that is what he is there for.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dubois will be interested in hearing he is an historian.

**Mr. Hartt:** Auditors of necessity have an historical side to their functions, Mr. Chairman, because they always come along and record what happened after the fact. I am not trying to be difficult. I said in my opening statement we will want to start with those tax expenditures that have sunset clauses that cause them, unless something else is done, to disappear in the next year.

**The Vice-Chairman:** Yes, I understand what you are going to start with. But I would like to focus on and trace one thing through, and I have chosen the capital gains tax exemption, Mr. Hartt.

**Mr. Hartt:** Let me ask Mr. Short, Mr. Chairman, to tell you from memory, if he can, what kinds of work, study, and evaluation were done, for the purposes of being responsive to your question.

**Mr. Alan Short (General Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance):** Mr. Chairman, I am within the technical side of the department rather than the quantitative analysis part. Therefore I am not really in a position to give you what might be called the “economic” analysis. But I think I can give you an amount of background as to the technical features that went into the design of the capital gains exemption.

• 1110

The purpose of it was well stated by the Minister at the time it was introduced. It had several objectives. Perhaps the principal one was to provide a major incentive for entrepreneurship and entrepreneurial activity. It was felt that an exemption within the system was one way and would be an effective way of providing that.

[Traduction]

**M. Hartt:** Je n'irai pas jusque là. Si cela vous intéresse énormément, ce qui semble être le cas. . .

**Le vice-président:** Allez-vous procéder à une analyse?

**M. Hartt:** Étant donné les ressources limitées dont nous disposons dans notre division, nous avons décidé, comme vous l'avez d'ailleurs remarqué vous-même, que nous ne donnerions pas la priorité à l'étude des rubriques qui ne figureront plus dans le régime fiscal.

**Le vice-président:** Nous laisserons cette question aux historiens.

**M. Hartt:** Ou au Vérificateur général, par exemple, qui aime étudier certaines dispositions après que celles-ci aient été éliminées, comme c'est notamment le cas pour le régime d'épargne domiciliaire, les immeubles résidentiels à logements multiples et le crédit d'impôt à la recherche scientifique. Évidemment, il a raison de le faire puisque c'est là son travail.

**Le vice-président:** M. Dubois sera intéressé d'apprendre qu'il est historien d'ailleurs.

**M. Hartt:** Les vérificateurs doivent avoir le sens de l'histoire, monsieur le président, étant donné qu'ils se persistent sur des choses du passé. Quant à nous, comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, nous voulons nous pencher sur les dépenses fiscales qui comportent des articles de temporarisation et qui disparaîtront par conséquent si rien n'est fait au cours de la prochaine année.

**Le vice-président:** Je comprends bien que vous allez commencer par cela, mais j'aimerais me concentrer sur un point précis et j'ai choisi les exemptions d'impôt pour gains en capital, monsieur Hartt.

**M. Hartt:** Peut-être M. Short pourrait-il vous dire de mémoire le genre d'étude, d'évaluation qui a été fait dans ce contexte.

**M. Alan Short (directeur général, Politique fiscale et Législation, ministère des Finances):** Monsieur le président, je m'occupe du côté technique plutôt que des analyses quantitatives. Je ne suis par conséquent pas à même de vous donner ce que l'on pourrait appeler une analyse «économique». Je crois pouvoir vous donner des renseignements d'ordre technique sur la façon dont a été planifiée l'exemption pour gains en capital.

Cette exemption, comme l'avait clairement énoncé le Ministre à l'époque, avait plusieurs objectifs, dont le plus important était sans doute de stimuler l'esprit d'entreprise.



*[Text]*

**The Vice-Chairman:** Did the department look at any other alternatives to that to encourage entrepreneurship, as you indicate? Were there other alternatives examined?

**Mr. Short:** Yes.

**The Vice-Chairman:** What range?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, as you know, there are a large number of measures already within the system to encourage certain activities in selective areas. For example—

**The Vice-Chairman:** I am talking about the things that were examined at the time it was thought there needed to be an extra burst to entrepreneurial effort and it was therefore decided to put the capital gains tax into effect. What other things were looked at, which were not already in the system?

**Mr. Short:** I suppose it is fair to say we also examined the range of existing incentives to see whether they were effective and the extent to which they could be improved or modified. As you know, there are incentives in the resource sector, in the manufacturing sector, in the small business sector, and those measures are constantly under review and modifications to them are considered.

The capital gains modifications to those incentives were considered at the time the capital gains exemption was introduced. The decision of the Minister was made because he felt and the government felt it would be appropriate to have an incentive that operated at the investor level.

You will appreciate there is no... It is much more complex than simply looking at a single objective. For example, the small business community has pointed out that although they do have measures, there are features of the system that very often deny them access, for example, to the provisions for tax assistance to retirement savings, because for many small business they simply will reinvest as much as they possibly can in the business. That is necessary for its survival and growth.

There is a concern that with the capital gains tax it would apply on the sale of a business, particularly a sale from a father or a parent to a child, that the capital gains tax, either on the selling of it or on the passing of the property on death, the bite at the time of that transaction will require an expenditure of tax sufficient that it may very often be difficult to allow a son to take over the family farm or a small business.

• 1115

The capital gains exemption was seen as important in the context of that particular problem. It would provide, at such time as the phase-in period ended, an amount of \$500,000 of capital gains, which would not be taxable, and that would address those two very significant objectives the Minister had in mind. But it was—

**The Vice-Chairman:** Were there other alternatives that were looked at at the same time?

**Mr. Short:** Yes.

*[Translation]*

**Le vice-président:** Le ministère avait-il étudié d'autres possibilités?

**M. Short:** Oui.

**Le vice-président:** De quel genre?

**M. Short:** Vous savez sans doute que le régime fiscal comporte déjà beaucoup de mesures d'encouragement. Par exemple...

**Le vice-président:** Je veux parler des possibilités qui auraient été envisagées à l'époque afin d'encourager cet esprit d'entreprise et de la décision d'adopter l'exemption pour gains en capital. Quels étaient les autres choix?

**M. Short:** Il faut signaler que nous avons également évalué l'ensemble des stimulants existants, afin d'apporter les améliorations ou les modifications qui s'imposaient. Ces stimulants, qui s'appliquent à différents secteurs—minier, manufacturier, et petites entreprises notamment—font l'objet d'évaluations et de modifications constantes.

Les modifications ont été envisagées au moment où l'exemption a été adoptée. Le feu vert a été donné par le ministère et le gouvernement qui voyaient d'un bon oeil une exemption qui stimulerait les investissements.

Évidemment il ne s'agissait pas d'envisager un seul objectif à la fois. Ainsi, les petites entreprises avaient fait valoir qu'en dépit des mesures qui les concernaient, certaines dispositions ne leur permettaient pas de bénéficier des stimulants fiscaux relatifs à l'épargne-retraite puisqu'elles réinvestissent autant que possible dans leur entreprise, ce qui est nécessaire à leur survie et leur croissance.

Dans le cas des gains en capital, la vente ou le legs d'une entreprise, particulièrement de père en fils, pourrait poser des problèmes. La part d'impôt à payer pourrait empêcher un fils de reprendre la petite entreprise ou la ferme familiale.

L'exemption pour gains en capital était considérée comme importante dans un tel contexte, les 500,000\$ d'exemption d'impôt sur les gains en capital répondant aux objectifs très importants que recherchait le ministre. Mais...

**Le vice-président:** A-t-on envisagé d'autres objectifs à l'époque?

**M. Short:** Oui.

[Texte]

**The Vice-Chairman:** If so, was there an analysis done of a cost-benefit, from the point of view of how much this would cost in the system and how much benefit would be derived, and was that presented to the Minister and the government to provide some material on which to base their ultimate conclusion?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I can assure you that all aspects of the design of the measure and alternatives were examined and put to the Minister. That is absolutely essentially—

**The Vice-Chairman:** What about alternatives?

**Mr. Short:** Yes, of course there were alternatives—

**The Vice-Chairman:** There were alternatives looked at?

**Mr. Short:** —put to a Minister—

**The Vice-Chairman:** And all of these were written documents that the Minister received?

**Mr. Short:** Some undoubtedly were, Mr. Chairman, others were not. In the—

**The Vice-Chairman:** Would the Auditor General have access to this material?

**Mr. Short:** To the extent anything is written, I assume that he—

**The Vice-Chairman:** The report indicates there is really no material on which to conclude that analysis is done for anything in a written measure. Is that not correct, Mr. Dubois?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, we specifically looked at the registered home ownership savings plan and the multiple unit residential building, the MURB program.

**The Vice-Chairman:** There was nothing there.

**Mr. Dubois:** In those two cases, I think paragraphs 473 and 474 speak for themselves. We could not find evidence of a systematic process of an in-depth review and consideration of all delivery modes.

**The Vice-Chairman:** Now, between the time of the MURBS, then, Mr. Short, and the time of the capital gains tax, has there suddenly been a new revolutionary process in the department whereby it is all documented now?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I think you have to appreciate the way in which a budget is put together. A very substantial part of the pre-budget consultations, leading up to the formulation of the final measures, takes the form of discussions, both at the officials' level—

**The Vice-Chairman:** And nothing is in writing?

**Mr. Short:** Generally, going through the deputy, and long discussions with the Minister.

**The Vice-Chairman:** Surely there is some material provided that would show the cost-benefit in black and white, some analysis. Mr. Dubois said they were not able to find that on previous tax expenditures. Are you telling me that between the MURBs and the registered home

[Traduction]

**Le vice-président:** A-t-on procédé à une étude de rentabilité—en d'autres termes, combien en coûterait-il au régime, quels seraient les avantages—et les résultats de cette étude ont-ils été soumis au ministre et au gouvernement pour qu'ils puissent prendre leur décision?

**M. Short:** Monsieur le président, je peux vous assurer que tous les aspects de la question ont été envisagés et soumis au ministre. C'est absolument essentiel.

**Le vice-président:** Y avait-il d'autres possibilités?

**M. Short:** Oui, évidemment. . .

**Le vice-président:** Les a-t-on étudiées?

**M. Short:** Elles ont été soumises au ministre.

**Le vice-président:** Il s'agissait toujours de documents écrits que recevait le ministre?

**M. Short:** Dans certains cas, oui, mais pas dans d'autres.

**Le vice-président:** Le vérificateur général aurait-il accès à ces documents?

**M. Short:** Dans la mesure où il s'agit de documents écrits. . .

**Le vice-président:** D'après le rapport, rien ne permettrait de conclure que l'on ait fait les choses par écrit. Est-ce exact, monsieur Dubois?

**M. Dubois:** Monsieur le président, nous nous sommes penchés sur le régime enregistré d'épargne logement et les immeubles résidentiels à logements multiples.

**Le vice-président:** Et il n'y avait rien d'écrit.

**M. Dubois:** À cet égard, les paragraphes 473 et 474 sont clairs. Nous n'avons pu trouver la preuve d'une étude en profondeur de toutes les différentes possibilités.

**Le vice-président:** Entre l'époque d'entrée en vigueur du programme des IRLM et de l'exemption pour gains en capital, le ministère a-t-il tout d'un coup révolutionné sa façon de procéder et décidé de tout faire par écrit?

**M. Short:** Monsieur le président, il faut tenir compte de la façon dont le budget est réalisé. En grande partie, les consultations préalables sont des discussions tant entre les hauts fonctionnaires. . .

**Le vice-président:** Et rien ne se fait par écrit?

**M. Short:** Généralement cela se fait avec le sous-ministre et au cours de longues conversations avec le ministre.

**Le vice-président:** Mais il doit quand même y avoir des analyses de rentabilité noir sur blanc. M. Dubois a dit que des documents de ce genre étaient introuvables pour les dépenses fiscales antérieures. Voulez-vous dire qu'entre l'époque des IRLM et des REEL, le ministère a adopté

[Text]

savings plans, there is a new process that has been put in place in the department? In other words, there was material in the capital gains tax exemption that was not in those other things.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, it is very difficult to generalize on the process. To the maximum extent possible analysis is done on measures. You will appreciate that it would be unacceptable to the Minister to have... to be casual in terms of putting forth measures of very substantial impact on the economy.

**The Vice-Chairman:** I hope so.

**Mr. Short:** Therefore, a very considerable amount of analysis and discussion goes into any budget measure.

• 1120

**The Vice-Chairman:** I wonder if I could put it this way, Mr. Hartt. Under your new evaluation program, apparently there was not much for MURBs... there was nothing for MURBs and there was nothing for the registered home ownership plan that the Auditor General, as an historian, could find. We are having some difficulty finding that there was any change with respect to capital gains tax exemption analysis. Are you going to be doing some with respect to capital gains tax exemption in the future, so that this committee and the Auditor General and the public will be able to see that there was something that went on, that it was not just a bunch of the boys getting together with cigars and a bottle of bourbon in the back room to decide how this was going to work out?

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, you have a very whimsical view of how things happen in—

**The Vice-Chairman:** Well, it is only based on the evidence that the historian Auditor General has been putting forward, Mr. Hartt.

**Mr. Hartt:** I think one has to remember that the programs referred to in this report were programs that were programs of the 1970s and are not—

**The Vice-Chairman:** There was a change in the 1980s, was there?

**Mr. Hartt:** I can only speak for what has happened and will happen under my stewardship.

**The Vice-Chairman:** Has there been a change in this analysis already, under your stewardship?

**Mr. Hartt:** I can tell you that in the tax reform proposals particularly, the amount of analysis that was done was very significant, and that on particular measures, the purpose of eliminating, changing, modifying, converting to a credit, each of the tax measures that was involved in the tax reform proposals was studied. The Auditor General will find, when he comes to visit us next, a very significant paper trail there. I venture to suggest he will have a lot to get his teeth into on those measures in more recent periods of time, since I have been there.

[Translation]

une nouvelle façon de procéder et que des documents existent dans le cas de l'exemption pour gains en capital alors qu'il n'en existait pas dans les autres cas?

**M. Short:** Monsieur le président, il est difficile de parler de façon générale. Dans toute la mesure du possible, on procède à une analyse de toutes les nouvelles mesures. Il va sans dire que le ministre trouverait inacceptable... de proposer à la légère des mesures ayant une incidence si importante sur l'économie de notre pays.

**Le vice-président:** Je l'espère bien.

**M. Short:** C'est pourquoi toute mesure budgétaire fait l'objet d'une analyse importante et de discussions sérieuses.

**Le vice-président:** Je vous pose la question de cette façon, monsieur Hartt. En vertu de votre nouveau programme d'évaluation, il ne semble pas y avoir eu grand-chose pour les IRLM... Ou pour les régimes enregistrés d'épargne-logement. Du moins, le vérificateur général, en tant qu'historien, n'a rien trouvé. Nous avons eu du mal à voir quelque changement que ce soit pour ce qui est de l'exemption d'impôt pour gains en capital. Allez-vous procéder à une analyse de l'exemption d'impôt pour gains en capital à un certain moment, de façon à ce que le Comité, le vérificateur général et le grand public sachent ce qui s'est passé et n'aient pas l'impression que c'est une bande de gros bonnets qui se sont réunis en secret pour fixer les mécanismes de la loi?

**M. Hartt:** Monsieur le président, vous avez des vues très fantaisistes sur le fonctionnement... .

**Le vice-président:** Elles se fondent sur les recherches du vérificateur général historien, monsieur Hartt.

**M. Hartt:** Il convient de rappeler que les programmes mentionnés dans ce rapport étaient des programmes des années 1970 et non pas... .

**Le vice-président:** Il y a donc eu un changement au cours des années 1980?

**M. Hartt:** Je ne puis parler que de ce qui s'est passé sous mon administration.

**Le vice-président:** Y a-t-il eu un changement dans les analyses sous votre administration?

**M. Hartt:** Dans le cadre de la réforme fiscale en particulier, je puis vous dire qu'il y a eu de très nombreuses analyses; qu'il s'agisse de la suppression ou de la modification de mesures, qu'il s'agisse de la transformation de déductions en crédits d'impôt ou d'autres choses, chaque proposition de réforme fiscale a été étudiée à fond. Lorsque le vérificateur nous rendra visite la prochaine fois, il constatera qu'il y a une épaisse documentation. Il aura de quoi à se mettre sous la dent avec ce qui s'est passé au cours des derniers temps alors que j'ai été au ministère.



## [Texte]

I do not want to say that everything is perfect. I want to say quite clearly that one of the purposes of the evaluation unit is to have a better documented record. One of the purposes of it is to save the Auditor General some of the trouble of being the historian; it is to present him with something in a form that he is able to come to grips with for the purpose of verifying that the program evaluation is carried on in the Department of Finance in a manner that would be more satisfactory to him.

I am very hesitant to accept the phrase "cost-benefit analysis" because I gather that members of this committee—

**The Vice-Chairman:** You have put the expert as heading your evaluation department. Surely you have some faith in cost-benefit analysis.

**Mr. Hartt:** I do, but I also know from that expert that not every single tax expenditure is susceptible of evaluation best by that method, and one must not get married to that method exclusively and only.

**The Vice-Chairman:** Of course. But surely when a policy decision is made on whether it is good, bad, or indifferent, you examine a cost-benefit analysis and decide to accept it or reject it for logical reasons.

**Mr. Hartt:** Sir, you are absolutely right, except that I would hope you are using cost benefit analysis in its everyday and non-scientific sense when you utter that sentence, because in the sense of everyday English, absolutely. One would want to know what one is trying to achieve, what benefits are hoped for, what is an estimate of what they will be, and what are the costs. But cost-benefit analysis is, in the scientific community of which I am not part, a very technical term and implies a very specific kind of analysis that goes well beyond the ordinary English usage of those words. So one has to be careful. I am advised that the best method of evaluating the costs and the benefits of tax expenditure may not be the formal book on benefit-cost analysis. Indeed, they may not be susceptible of evaluation under those methods.

**The Vice-Chairman:** When you leave this job, Mr. Hartt, you will be able to write a dictionary. I can see that. Instead of the Oxford Dictionary, we will call it the Stanley Hartt Dictionary.

**Mr. Hartt:** Sir, it is only because I had the pleasure of appearing here before in the reference to the Dome remission order, we did have this dispute before—

**The Vice-Chairman:** We will get to that in a minute.

**Mr. Hartt:** We did have this dispute before.

**The Vice-Chairman:** What I would like to know then is whether in the new evaluation unit we will have all this analysis. We will be able to see the objectives. We will be able to see whether there are alternatives, whether each one was examined and analysed. Something in the way of

## [Traduction]

Je ne prétends pas que tout soit parfait. Il reste que le but même de l'unité d'évaluation est d'améliorer la documentation. Il s'agit de faire en sorte que le vérificateur général n'ait pas à devenir historien, et il s'agit de faire en sorte qu'il ait les moyens de vérifier que le programme d'évaluation du ministère des Finances fonctionne à sa satisfaction.

J'hésite beaucoup à utiliser l'expression «analyse coûts-avantages», parce que je sais que les membres du Comité...

**Le vice-président:** Vous avez des experts qui travaillent à votre service d'évaluation. Vous ne devez pas avoir peur d'une analyse coûts-avantages.

**M. Hartt:** Non, mais ces experts m'ont fait comprendre justement que toutes les dépenses fiscales ne pourront pas être évaluées de cette façon; il ne faut pas jurer que par cette méthode.

**Le vice-président:** Evidemment. Cependant, lorsqu'une décision politique est prise, qu'elle soit bonne, mauvaise ou sans effets, vous devez procéder à une analyse coûts-avantages afin de pouvoir l'accepter ou la rejeter pour des raisons logiques.

**M. Hartt:** Oui, mais j'espère que vous utilisez cette expression dans son sens le plus large et le plus ordinaire, dans son sens non scientifique. On cherche certainement à déterminer quel est l'objectif visé, quels sont les avantages attendus, quels sont les coûts possibles. Analyse coûts-avantages a également une acception scientifique dans un autre domaine que le mien, et implique un certain nombre de démarches bien précises qui n'ont rien à voir avec l'acception normale de cette expression. Il faut donc faire très attention. Selon les avis que je reçois, la meilleure méthode d'évaluer les coûts et les avantages des dépenses fiscales n'est peut-être pas l'analyse coûts-avantages dans son sens restreint et scientifique. C'est seulement une méthode d'examen.

**Le vice-président:** Lorsque vous quitterez cet emploi, monsieur Hartt, vous serez capable d'écrire un dictionnaire. Il ne s'agira plus du dictionnaire anglais Oxford, mais du dictionnaire Stanley Hartt.

**M. Hartt:** C'est seulement parce que j'ai eu l'honneur de comparaître devant vous relativement au décret de remise concernant Dome. Nous avons eu cette divergence...

**Le vice-président:** Nous y reviendrons dans quelques minutes.

**M. Hartt:** Nous avons déjà eu cette divergence d'opinions.

**Le vice-président:** Je veux simplement savoir si avec cette nouvelle unité d'évaluation, nous aurons droit à toutes ces analyses que nous souhaitons. Je veux savoir si dorénavant nous saurons quelles sont les autres possibilités et si chacune d'elles a été examinée et



[Text]

a "cost-benefit analysis" was done. All that material will be available.

[Translation]

analysée. Je veux savoir si l'équivalent d'une analyse coûts-avantages a été effectué et si toute la documentation nécessaire est disponible.

• 1125

I was fascinated when you said you have done this great paper trail on tax reform, because that means you must have done quite a thorough analysis on capital gains tax exemptions, because in your tax reform package you have changed capital gains tax systems. So you must have examined what the objectives were, what the costs have been, whether it is meeting those objectives, in order to come back with a recommendation for changing it and reducing it, because there were a lot of expectations out there that this thing would go to \$500,000, and now a lot of people are quite disappointed that it will be going only to the \$100,000 exemption. As a result of that, that is going to change investment plans and decisions and everything else. So you must have done an analysis of all this for your white paper on taxation. Is that correct?

**Mr. Hartt:** There is no doubt that the capital gains exemption was examined from the points of view you are suggesting. However, I would point out that the capital gains exemption was not reduced in the historical sense. That is to say, for purposes of study, no one had ever enjoyed a capital gains exemption of greater than \$100,000. It was arrested at its present level.

**The Vice-Chairman:** So budget statements do not mean anything. The promises made in budget statements—

**Mr. Hartt:** I am not saying that. I am saying from the point of view of evaluating a program and whether it was achieving its objectives, it becomes an area of some conjecture whether an additional \$400,000 of exemption would have produced effects, because there is no behaviour one can in fact examine.

**The Vice-Chairman:** That is the kind of conjecture your evaluation unit is going to have to engage itself in all the time. Every proposal—

**Mr. Hartt:** That is absolutely correct. In addition, of course, there is also the inclusion rate in capital gains that was changed. That too was studied, because that too has effects on the behaviour of people who see themselves as being able to benefit from this exemption.

I can tell you what the Minister said, because he said it publicly, about the trade-off between the capital gains exemption and lower tax rates. He said lower tax rates accomplish the same objectives as those for which the capital gains exemption was originally intended—that is to say, to reward success instead of subsidizing effort, to encourage investment and risk-taking; and lower tax rates do that forever.

**The Vice-Chairman:** And there is a paper-trail analysis of this that we will see when our historian gets at it. Is that right?

J'ai été très intéressé lorsque vous avez signalé que vous aviez préparé une épaisse documentation au sujet de la réforme fiscale; j'en ai conclu que vous aviez dû procéder à une analyse en profondeur de l'exemption d'impôt pour gains en capital. En effet, la réforme fiscale modifie le système pour ce qui est des gains en capital. Vous avez dû essayer de voir quels étaient les objectifs et s'ils pouvaient être atteints, quels étaient les coûts en cause; vous avez finalement recommandé de réduire l'exemption de 500,000\$ à 100,000\$, ce qui n'a pas fait l'affaire de tout le monde. Il y a beaucoup d'attentes qui n'ont pas été comblées. Des projets et des décisions de placement en ont été radicalement modifiés. Vous avez donc procédé à une analyse de tous ces facteurs dans le cadre du Livre blanc sur la fiscalité. C'est bien ce que vous avez dit?

**M. Hartt:** L'exemption pour gains en capital a certainement été examinée sous tous ces rapports. Je vous ferais remarquer cependant que l'exemption pour gains en capital n'a pas été réduite effectivement dans le temps. Personne n'a jamais bénéficié d'une exemption pour gains en capital de plus de 100,000\$. L'exemption a seulement été bloquée à un certain niveau.

**Le vice-président:** Les déclarations budgétaires ne signifient donc rien. Les promesses faites dans les déclarations budgétaires...

**M. Hartt:** Ce n'est pas ce que je dis. Je fais simplement remarquer que, du point de vue de l'évaluation du programme, à savoir s'il a pu atteindre ses objectifs, il importe peu de savoir si une exemption supplémentaire hypothétique de 400,000\$ aurait pu produire certains effets. Il n'y a pas de point de référence déjà établi.

**Le vice-président:** C'est le genre d'évaluation des possibilités que votre unité d'évaluation sera appelée à faire tout le temps. Chaque proposition...

**M. Hartt:** Vous avez parfaitement raison. Le taux d'incorporation des gains en capital a également été modifié. Cet élément a été étudié comme le reste, parce qu'il influe sur le comportement des contribuables pouvant bénéficier de l'exemption.

Je puis vous répéter ce que le ministre a déclaré publiquement au sujet de l'échange qui s'est fait entre l'exemption pour gains en capital et des taux d'imposition plus bas. Il a indiqué que les taux d'imposition plus bas permettaient d'atteindre les mêmes objectifs que ceux qui étaient visés au départ par l'exemption pour gains en capital, c'est-à-dire qu'ils récompensaient le succès plutôt que d'essayer de le subventionner, qu'ils encourageaient l'investissement et la prise de risques, et ce, de façon permanente.

**Le vice-président:** Il y a une épaisse documentation à ce sujet que nous pourrions obtenir par l'entremise de notre historien.

[Texte]

**Mr. Hartt:** Yes, there is an ample record of the many meetings we had with the Minister and of the Minister's statements.

**The Vice-Chairman:** Not just the meetings, but the analysis of what the decisions are based on.

**Mr. Hartt:** What Mr. Short was trying to say was that this analysis is presented in meetings.

**The Vice-Chairman:** But is it written down, or has it just come off the top of somebody's head?

**Mr. Hartt:** No, I can assure you the complexity of tax reform was such that there is no person I know who would be capable of sitting in a room and off the top of his head advising Ministers on policy options without a piece of paper in front of him. Of course there are pieces of paper.

**The Vice-Chairman:** So there will be pieces of paper like that?

**Mr. Hartt:** Yes.

**The Vice-Chairman:** The next part of the process of this evaluation unit is after it does all of its initial analysis and a decision is made, there is the process of monitoring what is happening to a particular tax expenditure and the process of—as you phrased it, I think, earlier—plugging loopholes that develop in it, or as the Auditor General referred to, perhaps terminating a tax expenditure that is running away with the world, as the scientific research tax credit did. You have terminated since you have been around probably quite a number of these things: the limited partnership things, the Little Egypt Bump, the scientific research tax credit, yachts, recreation vehicles, hotels, carve-outs; things of that sort have been terminated. But the Auditor General referred to the fact that it took a long time after some of these things were identified to terminate, and as a result there was a huge tax loss. How is this evaluation unit going to improve that system? Or do you see it improving the system?

• 1130

For instance, limited partnerships, I understand from the Auditor General's report, were identified as a problem in 1983, but not until 1986 was anything done to plug the loophole. In the three years that went on in there, the Auditor General said it cost the Consolidated Revenue Fund \$225 million, because it took three years to take some action on a problem that had been already identified by the department. How is this evaluation unit going to help that situation?

**Mr. Hartt:** In response to the premise to the question, yes, a lot of loopholes have been plugged since September 1984. I have in front of me a list of seven pages of specifics of loopholes that have been plugged since September 1984. It is the department's—and, I take it, the government's—announced policy to ensure that tax

[Traduction]

**M. Hartt:** Il y a de nombreux comptes rendus de réunions avec le ministre ainsi que de nombreuses déclarations du ministre.

**Le vice-président:** Je ne parle pas que du compte rendu des réunions, mais de l'analyse qui a été effectuée au sujet des décisions.

**M. Hartt:** Ce que M. Short essayait de dire, c'est que cette analyse a été présentée au cours des réunions.

**Le vice-président:** Il s'agit de textes écrits ou de simples idées lancées au hasard des réunions?

**M. Hartt:** La réforme fiscale est si complexe que je puis vous assurer que personne n'est capable de s'asseoir dans une pièce et, simplement de mémoire, de conseiller des ministres sur les diverses options politiques de l'heure. Il faut des documents écrits.

**Le vice-président:** Il y a donc des documents écrits sur le sujet?

**M. Hartt:** Oui.

**Le vice-président:** Une fois que l'unité d'évaluation a fait son travail et qu'une décision a été prise, il faut essayer de voir de quelle façon la dépense fiscale s'applique dans les faits et s'efforcer de bloquer les échappatoires qui peuvent survenir, comme vous l'avez dit un peu plus tôt. Le vérificateur général, lui, a parlé de mettre fin à des dépenses fiscales qui coûtent les yeux de la tête, par exemple, le crédit d'impôt à la recherche scientifique. Depuis que vous êtes là, vous avez probablement mis fin à un certain nombre de ces mesures: les sociétés en commandite, le remaniement en vertu des articles 88 et 98 ou le *Little Egypt Bump*, le crédit d'impôt à la recherche scientifique, les yachts, les véhicules récréatifs, les hôtels, les découpages, etc. Le vérificateur général a cependant fait remarquer qu'il a fallu pas mal de temps avant que ces mesures soient éliminées, ce qui s'est traduit par des pertes énormes de revenus fiscaux. Comment votre unité d'évaluation permettrait-elle d'améliorer le système? Que faut-il selon vous pour améliorer le système?

Les sociétés en commandite, par exemple, ont été considérées comme un problème dans le rapport du vérificateur général de 1983; il a fallu attendre 1986 pour que cette échappatoire soit éliminée. Dans les trois années au cours desquelles la mesure a été en vigueur, il en a coûté 225 millions de dollars au Trésor selon le vérificateur général. Il a fallu attendre trois ans après que le problème eut été découvert par le ministère. Votre nouvelle unité d'évaluation permettrait-elle d'améliorer la situation?

**M. Hartt:** En réponse au premier élément de votre question, je dirais qu'effectivement il y a beaucoup d'échappatoires qui ont été éliminées depuis septembre 1984. J'ai devant moi une liste de sept pages d'échappatoires précises qui ont disparu depuis septembre 1984. La politique publique du ministère, et du

[Text]

measures are used for the purposes for which they are intended and not for other purposes, which is the definition of a loophole as I understand the Auditor General to be describing it.

In order to answer your question, I guess I should take you through the way in which a policy proposal would tend to be developed in the department and the way in which we would normally proceed with it. The policy proposal comes first from our tax policy and legislation branch. They do the analysis, often in response to some other starting mechanisms. They do not sit around and dream these up themselves. They are asked for this analysis, either by the deputy or by the Minister or through the Minister's office or by some Minister who is not the Minister of Finance who has an interest in the area. They do an evaluation of a measure, which, designed by Mr. Short and his experts, can achieve certain objectives, and they then estimate a cost. That is done in the tax policy and legislation branch; those are the proposers. It is then taken to the Minister as a proposal, and he makes decisions on the basis of the information presented to him, including object and purpose, design, and cost and effect. Cost and effect are part and parcel of the same phenomenon.

**The Vice-Chairman:** The Auditor General could not find any of that material, but—

**Mr. Hartt:** I am saying that the Auditor General may find that when he looks at more recent items he will not have the same difficulties he had on the RHOSP and the MURB. I am not promising him that he will come back in a swoon of ecstasy, but I am promising that there will be—and there will be ever more—greater records kept of the analysis we do so he can double-check and satisfy himself that serious thought was given and that it was not a bunch of the boys with cigars and bourbon who dreamt up the idea.

**The Vice-Chairman:** I hope not.

**Mr. Hartt:** He is entitled to know that, and it is in our interest to be able to establish that with him.

Then the proposal goes to drafting, once the Minister has said that as a matter of policy he would like to see it introduced. He would make a policy announcement or, in the case of a stop-gap loophole-closing measure, he would do it sometimes by way of a press release in order to have immediacy, to have an immediate effect. The evaluation unit would in this case become the historians, saying in this hypothetical example: all right, what happened from start to finish, what were the costs during the period it was in force, and what were the closing costs? This is something the Auditor General also addresses in his report.

**The Vice-Chairman:** And how fast can it close?

**Mr. Hartt:** And how fast can it close. You have mentioned two examples, Mr. Chairman, the SRTC and the limited partnerships. I know, though I was not there,

[Translation]

gouvernement, selon ce que je puis en juger, est de veiller à ce que les mesures fiscales répondent aux objectifs visés et non pas à autre chose, ce qui veut dire effectivement l'élimination des échappatoires telles que le vérificateur général les conçoit.

Pour répondre à votre question de façon plus complète, je dois vous expliquer comment les politiques sont établies au ministère et quelles sont les étapes suivies. Les politiques émanent d'abord de notre Direction de la politique et de la législation de l'impôt. Cette direction procède à une analyse, souvent en réponse à des demandes précises. Elle n'existe pas nécessairement pour concevoir elle-même les politiques. Le sous-ministre, le ministre, le bureau du ministre ou un ministre quelconque, autre que le ministre des Finances peut demander à la Direction d'examiner telle ou telle politique qu'il juge souhaitable. L'évaluation conçue par M. Short et ses experts tient évidemment compte des objectifs et des estimations de coûts. Voilà comment les politiques sont conçues et voilà quel est le travail de la Direction de la politique et de la législation de l'impôt. Ensuite, les politiques sont soumises à l'approbation du ministre. Sa décision tient compte de l'information qui lui a été présentée, y compris l'information sur les objectifs et les buts visés, la conception, les coûts et les effets. Les coûts et les effets sont liés.

**Le vice-président:** Le vérificateur général n'a rien pu trouver de tel, mais. . .

**M. Hartt:** Le vérificateur général aura beaucoup moins de mal à trouver de la documentation sur les mesures récentes; il n'aura pas les mêmes problèmes que pour les REEL et les IRLM. Je ne veux pas dire qu'il tombera nécessairement en extase, mais je puis lui promettre qu'il trouvera de plus en plus de documentation sur les analyses que nous faisons de façon à ce qu'il puisse s'assurer du sérieux qui a entouré les décisions et du fait que ce n'est pas une bande de gros bonnets qui se sont réunis pour élaborer toutes sortes de thèses.

**Le vice-président:** J'espère que ce n'est pas le cas.

**M. Hartt:** Il a le droit de s'assurer de ce fait et il est de notre devoir de l'aider dans son travail.

Une fois que le ministre a indiqué que telle ou telle politique fait son affaire, la proposition est envoyée à la section de rédaction. Ensuite, la politique est annoncée publiquement, ou s'il s'agit de l'élimination d'une échappatoire, il y a un communiqué de presse immédiat de façon à ce que l'effet de l'annonce soit également immédiat. Dans ce cas, c'est l'unité d'évaluation qui devient l'historienne. Elle fait l'historique de ce qui s'est passé, elle indique quels ont été les coûts pour la période où la mesure a été en vigueur, et quel est le bilan final. Le vérificateur général y revient dans son rapport.

**Le vice-président:** Combien de temps faut-il?

**M. Hartt:** Combien il faut de temps. J'ai donné des exemples, monsieur le président, le CIRS et les sociétés en commandite. Je n'étais pas là pour les sociétés en



[Texte]

that the limited partnerships were subject to a cessation of advance rulings by the Department of National Revenue in 1984, early in the government's mandate, because of the phenomenon that was identified in 1983. It was felt at that time that if people are using this device to defer income in unintended ways, they at least are not entitled to the comfort of the Queen's guarantee, which is what a ruling is. A ruling is the government's self-denying ordinance against a future assessment. It says if you do exactly what you said in your ruling application, we will never assess you. Denying those rulings was a step of some significance.

[Traduction]

commandite, mais je sais qu'en 1984, c'est-à-dire au début du mandat du gouvernement, elles ont cessé de faire l'objet de décisions anticipées de la part du ministère du Revenu national, précisément parce que des problèmes avaient été identifiés en 1983. On était d'avis que, si les gens voulaient utiliser cette mesure pour reporter l'impôt d'une façon qui n'avait pas été prévue au départ, ils ne devaient pas pouvoir compter sur la garantie de la Reine, ce que constitue en fait une décision anticipée. Avec une décision anticipée, le gouvernement s'ôte le droit de procéder à une cotisation future. Si les conditions prévues dans la décision anticipée sont respectées, il n'y a pas de possibilité de cotisation. Donc, le refus de donner des décisions anticipées à cet égard constituait une première étape importante.

• 1135

The Auditor General points out that the denial of rulings proved not to be sufficient, so at-risk rules and a number of other changes were introduced in order to protect more fully and properly against the abuse of a thing called a limited partnership. Remember, the limited partnership does not exist because of the tax laws. The limited partnership is a civil law form of business organization. It is a perfectly honourable way of doing business; it is quite ancient, and there is no reason for the tax law to render illegal the use of limited partnerships in all circumstances. What one wants to do is circumscribe the way in which its unique attributes—that is to say of being a partnership for taxation purposes with all the flow-through effects that implies, and the limited liability—

**The Vice-Chairman:** Why did it take you three years to come to that?

**Mr. Hartt:** I guess the answer would be there are very legitimate uses of that form of business organization by some large and important companies. A lot of investment dealers—

**The Vice-Chairman:** You identified three years earlier that there were some problems. When you identify that there is a problem, why do you not close it then? Why do you always wait until people drive through it with a 10-tonne truck loaded with money?

**Mr. Hartt:** We actually do not wait, Mr. Chairman. In this particular case the at-risk rules were not necessarily a permanent, total, and complete method of dealing with abuses that had been developed to the limited partnership rules. Other specific changes have and will be required. The seven pages of loophole-closing measures I have in front of me would indicate, I think, the very opposite of the premise that is in the question, which is why do you sort of sit around and wait for—

**The Vice-Chairman:** You are really fast off the blocks here, are you—the Ben Johnson of the tax department?

**Mr. Hartt:** In many cases we do the equivalent of 100 metres in 9.2 seconds. In many cases we issue press

Le vérificateur général a fait remarquer que le refus de donner des décisions ne s'est pas révélé suffisant en soi et que d'autres correctifs, comme les règles relatives à la fraction de risques, ont dû être présentées par la suite pour empêcher les abus concernant les sociétés en commandite. Il convient de rappeler que les sociétés en commandite ne sont pas des inventions des lois fiscales. Elles sont une forme d'organisation commerciale prévue dans le droit civil. Elles représentent une façon parfaitement honorable et très ancienne de faire des affaires; il n'y avait aucune raison de les interdire totalement dans les lois fiscales. Il s'agissait simplement de limiter certaines de leurs caractéristiques—les sociétés en commandite aux fins d'impôt avec tous les avantages des actions accréditées et la responsabilité civile limitée. . .

**Le vice-président:** Pourquoi, quand même, vous a-t-il fallu trois ans pour agir?

**M. Hartt:** C'est qu'il y a des applications parfaitement légitimes de cette organisation commerciale chez de grandes et importantes sociétés. Il y a beaucoup de courtiers en placements. . .

**Le vice-président:** Vous avez dit plus tôt que les problèmes avaient été identifiés trois ans auparavant. Quand vous identifiez des problèmes, pourquoi ne pouvez-vous pas procéder plus rapidement? Pourquoi attendez-vous que les gens commettent les abus les plus grossiers?

**M. Hartt:** Nous n'avons pas attendu, monsieur le président. Dans le cas qui nous occupe, les règles relatives à la fraction de risques ne se sont pas révélées des solutions permanentes, totales et complètes pour ce qui est des abus commis en ce qui concerne les sociétés en commandite. D'autres modifications précises se sont révélées nécessaires. J'ai devant moi une liste de sept pages de mesures destinées à éliminer des échappatoires. Vous voyez bien que le fondement de votre question ne tient pas. Nous ne nous attendons pas à nous tourner les pouces. . .

**Le vice-président:** Vous effectuez des départs vraiment rapides, comme Ben Johnson, n'est-ce pas?

**M. Hartt:** Dans bien des cas, nous réussissons l'équivalent des 100 mètres en 9.2 secondes. Dans bien des



[Text]

releases to stop a perceived abuse of the tax system as soon as we learn about it. Indeed, we have had criticism of that method of proceeding. We have had lawyers and accountants—professionals in the field—say to us that their lives are made very difficult by the fact that at any time—

**The Vice-Chairman:** They cannot make a buck because you have closed those loopholes.

**Mr. Hartt:** No. They and their clients have to watch the wire services to learn whether the Minister of Finance has or has not issued a press release on this or that item. They find that a patchwork way to proceed. We like to think that on most items we do close loopholes in a timely manner.

**The Vice-Chairman:** Your seven pages, does that outline when you identified the problem and when it was closed?

**Mr. Hartt:** No. That was not the purpose for which the sheet was prepared.

**The Vice-Chairman:** Maybe you could do that for us, could you? I would be very interested.

**Mr. Hartt:** I never refuse any request of the committee. I am not sure how easy that would be, because sometimes the problem is identified elsewhere than in the Department of Finance.

**The Vice-Chairman:** Well, we have the very cooperative Department of National Revenue.

**Mr. Hartt:** We certainly do. We have no reproach to give to them.

These decisions are sometimes very easy, sir. Sometimes it is very easy to say, this transaction is an abuse, close it. For example, we did that in January 1987 to prevent trading in tax losses through acquisition of corporate control.

**The Vice-Chairman:** How long had that been going on, by the way?

**Mr. Hartt:** That may have been going on for a matter of years.

• 1140

**The Vice-Chairman:** I suspect it may still be.

**Mr. Hartt:** But its abuse and the techniques in question came to our attention not months before we acted. We were made aware of the particular techniques that were being used. It is of the necessity of our profession that we are made aware of them after the fact. Most tax lawyers do not come to us and say, we figured out a way to beat the system, we would like to tell you about it. They—

[Translation]

cas, nous émettons des communiqués de presse destinés à mettre fin aux abus du régime fiscal dès qu'ils se manifestent. Nous avons même été critiqué parce que nous procédons de cette façon. Des avocats, des comptables, des professionnels oeuvrant dans ce domaine nous ont dit que nous leur rendions la vie bien difficile en intervenant à n'importe quel moment. . .

**Le vice-président:** Ils ne peuvent plus faire d'argent parce que vous avez éliminé ces échappatoires.

**M. Hartt:** Non. Avec leurs clients, ils doivent être à l'affût des nouvelles afin de savoir si le ministre des Finances n'a pas émis un communiqué de presse interdisant ceci ou cela. Ils trouvent que c'est une approche très fragmentaire. En ce qui nous concerne, nous pensons intervenir au bon moment pour mettre fin aux échappatoires.

**Le vice-président:** Est-il indiqué dans votre liste de sept pages à quel moment les problèmes ont été identifiés et les échappatoires ont finalement été éliminés?

**M. Hartt:** Non. La liste n'a pas été préparée dans cette optique.

**Le vice-président:** Pourriez-vous nous préparer une telle liste? Cela serait sûrement intéressant.

**M. Hartt:** Je ne refuse jamais quelque demande que ce soit du Comité. Je ne sais pas si ce sera facile; il peut y avoir des problèmes identifiés ailleurs qu'au ministère des Finances.

**Le vice-président:** Notre ministère du Revenu national se montre très coopératif.

**M. Hartt:** Certainement. Nous n'avons pas de reproche à lui faire.

Il y a des décisions qui sont relativement facile à prendre. Il est parfois facile de dire: telle ou telle transaction est un abus et doit être interdite. Par exemple, nous sommes intervenus en janvier 1987 pour empêcher l'échange des pertes fiscales lors d'acquisitions de sociétés ou de prises de contrôle.

**Le vice-président:** Depuis combien de temps cette pratique durait-elle?

**M. Hartt:** Elle devait remonter à quelques années.

**Le vice-président:** J'ai même l'impression que cela se passe encore.

**M. Hartt:** Mais les abus et les moyens utilisés ont été portés à notre attention à peine quelques mois avant que nous prenions des mesures pour y remédier. On nous avait mis au courant des méthodes utilisées, et notre profession est de nature telle que nous ne nous rendons compte de quelque chose qu'à posteriori. Vous savez, ce ne sont pas les fiscalistes qui se pressent à notre porte pour nous raconter qu'ils ont trouvé le moyen de contourner le système. Ils. . .

[Texte]

**The Vice-Chairman:** The SRTC really did come to the attention of everybody before it was put into place. It seemed to be a well-known fact being discussed at the Canadian Tax Foundation convention, the ways to beat it before it was even on the books. The department was apparently aware of all those things.

**Mr. Hartt:** I am not sure that is a fair statement, sir. I think there were people who said that it was susceptible of abuse and there were others who felt it would function as intended. The actions to close down the SRTC probably preceded the hard evidence which indicated abuses were taking place. It was based on anecdotal evidence, and the SRTC was stopped also in two stages—a grandfathering and then an elimination.

**The Vice-Chairman:** Is the evaluation unit going to be identifying that sort of problem? As part of its mandate, would it be monitoring the situation, identifying the problem, and recommending termination or plugging of the loophole or whatever?

**Mr. Hartt:** Yes.

**The Vice-Chairman:** Or is that a function of somebody else?

**Mr. Hartt:** No. It would be very useful if we had a realistic idea of what this evaluation unit can and will do.

**The Vice-Chairman:** Exactly, that is why I am trying to find out.

**Mr. Hartt:** The evaluation unit will begin with specific items. They will not be looking necessarily for the greatest scams that are still in the system.

**The Vice-Chairman:** Is there anybody looking for that?

**Mr. Hartt:** That is done on a continuous basis. Revenue Canada continuously monitors the tax system through the production of tax returns, and the Auditor General notes that in his report. It is not necessarily their job to monitor policy programs, they are really revenue collectors, but they do that. They do call to our attention—

**The Vice-Chairman:** Do you not think your department should be doing that?

**Mr. Hartt:** We do that to the extent we receive reports, anecdotal evidence—

**The Vice-Chairman:** Do you think the evaluation unit should be doing that?

**Mr. Hartt:** The evaluation unit can be asked, when a problem is identified, to study the affected tax measure, and can indeed be the entity that performs the evaluation. It is not primarily there to protect against loopholes and avoidance and non-compliance. We have lots of other—

[Traduction]

**Le vice-président:** Mais le crédit d'impôt pour la recherche scientifique avait été expliqué en long et en large avant d'être instauré. Il me semble qu'au congrès de l'Association canadienne d'études fiscales, on avait longuement discuté de la façon d'en tirer parti, avant même qu'il soit lancé. Et le ministère était au courant.

**M. Hartt:** Ce n'est peut-être pas tout à fait juste. Il y en avait bien qui disaient que ce crédit d'impôt pourrait faire l'objet d'abus, alors que d'autres pensaient au contraire qu'il donnerait de bons résultats. Les mesures prises pour abolir ce crédit d'impôt ont sans doute même précédé la présentation de preuves montrant que l'on en abusait. Les preuves que nous avions n'étaient que superficielles, mais on a quand même décidé d'abolir le CIRS, en deux étapes: tout d'abord en maintenant les droits acquis, puis ensuite en l'éliminant.

**Le vice-président:** Est-ce que ce sera le rôle de l'unité d'évaluation d'identifier ce genre de problèmes? Aura-t-elle pour tâche de surveiller la situation, d'identifier le problème, puis de recommander de colmater la brèche?

**M. Hartt:** Oui.

**Le vice-président:** Ou bien cette tâche appartient-elle à quelqu'un d'autre?

**M. Hartt:** Non. Le plus utile, ce serait de savoir véritablement, et avec réalisme, ce que peut faire et ce que fera cette unité d'évaluation.

**Le vice-président:** En effet, c'est justement ce que j'essaie de déterminer.

**M. Hartt:** L'unité d'évaluation commencera par vérifier quelques cas bien précis et ne cherchera pas nécessairement à découvrir les plus grandes escroqueries que permet encore le système.

**Le vice-président:** Cela n'intéresse personne?

**M. Hartt:** Si, mais cette recherche se fait de façon permanente. Le ministère du Revenu vérifie constamment la façon dont fonctionne le régime fiscal par le biais des rapports d'impôt, et le vérificateur général fait état de nos constatations dans son rapport. Le ministère du Revenu n'a pas nécessairement pour tâche de vérifier la façon dont fonctionnent les politiques, puisqu'il est plutôt un percepteur d'impôts, mais il le fait quand même en attirant notre attention sur... .

**Le vice-président:** Cette tâche ne reviendrait-elle pas plutôt à votre ministère?

**M. Hartt:** Oui, et nous nous en occupons lorsque nous recevons des rapports ou des preuves superficielles... .

**Le vice-président:** Cela devrait-il revenir à l'unité d'évaluation?

**M. Hartt:** Lorsqu'un problème a été identifié, on peut en effet demander à l'unité d'évaluation d'étudier la mesure fiscale en question et d'en faire une évaluation. Son rôle principal n'est pas de nous protéger contre des lacunes, ni contre l'évitement fiscal, ni même contre la

[Text]

**The Vice-Chairman:** What is your other mechanism within your department for identification and termination or plugging?

**Mr. Hartt:** First of all, we do have constant communication with Revenue Canada, and when it occurs to them, through an analysis of the things that they are receiving, be it applications for advance rulings that do not look strictly kosher or an analysis of tax returns, so that they see things being used in a manner that causes them to have suspicion, they are excellent in terms of their telling us about this.

We do have other ways of knowing what tax professionals are doing. Our tax policy people participate with tax professionals in conferences, meetings, and devices for tax planning do become generally known. We do not wait for a thorough evaluation by a tax measure evaluation division before acting. I think that would probably be inimical to the very thing you are trying to urge us to do.

**The Vice-Chairman:** Do you have somebody or some department or section that is in charge of doing that, or...?

**Mr. Hartt:** Our entire tax policy branch, as part of its normal everyday day-to-day functions, concerns itself with those questions.

Mr. Dodge is itching to add something.

**The Vice-Chairman:** I can see that.

**Mr. Dodge:** We spend an awful lot of time trying to deal precisely with this problem; that is, all 60 officers in the branch. We do it in a large number of ways. We have important advisory committees, trying to test out where they see problems. We have our own people going through areas of the legislation that we know are possibly susceptible to problems at all times. We bring forward, from time to time, technical bills that will cut off things before there is anything out there. We discover problems ourselves before some of the highly paid guys, 6,000 of them on the street, discover them.

• 1145

We have a program where we are continually bringing the best tax experts in for a period of a year or two to work with us. Normally we have four or five or six of those people working with us. They spend part of their time doing that. Finally and very importantly, we do reach out to the street. We do spend, probably more time than our wives and families would like, in the cities where the action is taking place to try to come to grips with this and maintaining contact. So I think we do very well in terms of the intelligence system, in terms of finding out what goes on, because it is intelligence. It is "touchy-feely" as to the fact there is a problem here, there

[Translation]

non-conformité au règlement. Elle a beaucoup d'autres chats...

**Le vice-président:** Quelles sont les autres méthodes que vous employez pour identifier les problèmes et colmater les brèches?

**M. Hartt:** Tout d'abord, nous sommes constamment en communication avec le ministère du Revenu. Lorsque celui-ci, après avoir analysé l'information qu'il reçoit, comme notamment les demandes de décisions anticipées ou les rapports d'impôt, a des doutes et a l'impression que ceux-ci ne sont pas «catholiques», il peut évidemment nous le faire savoir immédiatement.

Mais nous avons évidemment d'autres façons de savoir ce que préparent les fiscalistes. Nos propres fiscalistes participent avec eux à des conférences et à des réunions au cours desquelles on discute des méthodes de planification fiscale. En cas de doute, nous n'attendons pas nécessairement que la division d'évaluation des mesures fiscales ait procédé à une évaluation exhaustive. D'ailleurs, cela aurait des résultats contraires à ce que vous souhaitez.

**Le vice-président:** Quelqu'un chez vous est-il chargé de cela, ou...?

**M. Hartt:** C'est notre Direction générale de la politique fiscale qui remplit cette fonction et qui s'occupe quotidiennement de ces questions.

M. Dodge meurt d'envie d'ajouter quelque chose.

**Le vice-président:** Je vois bien.

**M. Dodge:** Nous—c'est-à-dire les 60 agents de la direction générale—consacrons beaucoup de temps à cette question. Nous avons d'ailleurs différentes méthodes. Nous avons des comités consultatifs qui essaient de déceler les endroits où il pourrait y avoir des problèmes. Nos propres experts étudient des dispositions législatives qui, pensons-nous, peuvent susciter des difficultés en permanence. De temps à autre, nous faisons déposer des projets de loi techniques qui peuvent éliminer toute possibilité de fraude avant qu'elle se présente. Il arrive même que ce soit nos agents qui découvrent des problèmes potentiels, avant même les quelque 6,000 experts grassement payés pour le faire.

Un de nos programmes nous permet de faire appel aux services des cinq ou six meilleurs fiscalistes et de les inviter à travailler un an ou deux avec nous. Ils consacrent d'ailleurs une partie de leur temps à examiner les possibilités d'abus. Mais ce qui est le plus important, c'est que nous allons nous-mêmes sur place. Nous passons plus de temps que ne le voudraient nos propres familles à visiter les villes problème, pour constater de visu ce qui s'y passe et pour maintenir contact avec la réalité. Notre réseau de collecte d'informations me semble excellent, parce qu'il nous permet de savoir exactement ce qui se passe. C'est ainsi que nous arrivons à déceler et à



[Texte]

are guys that are doing deals, working on deals and so on. That is how you handle, if you will, the loophole, the unintended part of it. We are working at that all the time.

**The Vice-Chairman:** When you are bringing those experts into the department from outside for a limited period of time, is that not something like potentially bringing the fox into the chicken house? What have they...? What guarantees have you—

**Mr. Dodge:** I guess I would rather have a fox than a mouse.

**The Vice-Chairman:** —that they are going to tell you their secrets rather than take yours?

**Mr. Hartt:** We have found they are generally speaking very good in terms of fulfilling the duties they undertake with us, and when they have the mandate to advise on planning devices that are unintentional uses of the tax system, we find they are a valuable source of information.

I have to tell you that many of them would refrain, as a matter of professional ethics, from dealing with some of the unintended planning devices that do go on and we hear all the time from firms that say they have been asked to do thus, and have decided that it does not pass the smell test. So there is this going on, but I want to stress—

**The Vice-Chairman:** Who pays these people, by the way? Is it the department or their firms, accounting and law firms?

**Mr. Hartt:** They come to us on executive interchange, so they are in effect paid by their firms.

**The Vice-Chairman:** So they are working for you, sniffing out secrets in the tax system, but being paid by their law firms.

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, it would be unfair to suggest they are learning secrets about the tax system that any professional expert who handles the tax system as part of his daily pre-occupation did not know. They are providing us with information rather than obtaining information and we find they do a very good job.

I would like to put into the record of this committee the seven-page list I have, because I think there is developing a suggestion that somehow the Department of Finance is asleep at the switch and all the clever boys on St. James Street and on Bay Street make fools of the tax system on a regular basis. I am sort of proud of the number of tax loopholes and unintended consequences that have been closed by this Minister since September of 1984. This is by no means a list that ends on page 7. It will continue. Tax reform did a lot to continue it and I suggest to you that you will probably see still more steps taken to close loopholes arising from cleverly arranging in series that were never intended various provisions of the Income Tax Act.

**The Vice-Chairman:** That is fine. I think we would be delighted to have that list, Mr. Hartt, and personally I

[Traduction]

percevoir les problèmes, à savoir qu'il y a des types qui travaillent sur des affaires. C'est comme cela que l'on doit faire face aux lacunes et corriger les abus qui existent, sans que le gouvernement ait prévu le coup. Nous y travaillons constamment.

**Le vice-président:** Lorsque vous invitez ces spécialistes de l'extérieur à venir travailler avec vous au ministère pendant quelque temps, est-ce que ce n'est pas comme si vous faisiez entrer le renard dans le poulailler? Quelles garanties avez-vous. . .

**M. Dodge:** Plutôt le renard que la souris.

**Le vice-président:** . . . qu'ils ne vous voleront pas vos secrets au lieu de vous révéler les leurs?

**M. Hartt:** Nous avons constaté qu'en général ils répondent très bien à nos besoins: lorsqu'ils ont le mandat de nous conseiller en matière d'utilisation abusive des moyens de planification fiscale, nous avons trouvé qu'ils étaient une source d'information très précieuse.

La plupart d'entre eux suivent un code de déontologie très précis et se refuseraient à avoir recours à des méthodes de planification qui ne seraient pas très catholiques et que refusent d'appliquer des entreprises qui estiment que ces manigances «sentent mauvais». Il est sûr que cela se passe, mais j'insiste pour dire que. . .

**Le vice-président:** Qui les paie, ces gens? Le ministère ou les cabinets de comptables et d'avocats dont ils dépendent?

**M. Hartt:** Comme ils nous sont envoyés par Echange Canada, ce sont leurs entreprises qui les paient.

**Le vice-président:** Donc, ils sont payés par leurs cabinets d'avocats ou de comptables, mais ils travaillent pour vous pour déceler tous les secrets que comporte le régime fiscal.

**M. Hartt:** Monsieur le président, il est injuste de laisser entendre que ces gens apprennent des secrets que ne pourrait connaître n'importe quel fiscaliste qui étudierait quotidiennement le régime fiscal. C'est plutôt l'inverse qui se passe: ce sont eux qui nous fournissent de l'information, ce qui est très utile.

J'aimerais remettre officiellement au Comité une liste de sept pages; on a l'impression, d'après ce qu'on entend, que le ministère des Finances s'endort aux commandes pendant que tous les petits malins de la rue St-James et de la rue Bay se moquent éperdument et régulièrement du régime fiscal canadien. Je suis fier du nombre de lacunes laissées par inadvertance que mon ministère a réussi à combler depuis septembre 1984. La liste n'est évidemment pas exhaustive; elle se prolongera sans doute. La réforme fiscale a beaucoup aidé à notre cause et vous verrez de nouvelles mesures qui pourront combler d'autres lacunes qui permettent d'utiliser à son gré et à des fins non prévues diverses dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le vice-président:** C'est bien. Merci de nous fournir cette liste, monsieur Hartt; personnellement, j'aimerais, si



[Text]

would also appreciate it, if it were possible—and I understand the difficulties there may be—to submit another list that would indicate when each one of those problems was identified first and when it was closed in relation to that.

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, it may be difficult to provide that with the neatness you would like, but I will undertake to try it. If I cannot provide it, I will give you a very good explanation why.

It may very well be that the problems will be in the area of when was the first. Is it the first naysayer who opposed the policy in the first place, or is it the first person with solid proof on the ground that an abuse was taking place? That may be fairly hard to document, but I will undertake to try to do that. In the meantime, I really would like you to have this list.

• 1150

Mr. Anglin has passed a note suggesting he would like to add something about the limited partnership from the point of view of the Department of National Revenue.

**Mr. Perry Anglin (Assistant Deputy Minister, Legislative and Intergovernmental Affairs Branch, Department of National Revenue):** I think that is directly on the point you began raising the question with, Mr. Chairman, regarding the particular use of limited partnerships that was identified in 1984.

The particular use that became a policy concern came to our attention as a result of a series of requests for advance rulings, where the proponents of these limited partnerships wanted, and indeed required, an assurance so they could attract investors to this particular vehicle. We looked at this very carefully and we drew it to the attention of the Department of Finance, with the result, as Mr. Hartt has said, that we announced a suspension of the issuance of advance rulings. This had the effect of drying up the use of the vehicle, because investors simply were not going to risk their money without an assurance of the tax consequence.

In the following budget of May 1985, the Minister of Finance announced he was going to address this issue, and he reiterated that in the next budget. To our knowledge, the result was that the abuse was curtailed and then appropriately closed off with legislation, as Mr. Hartt indicated.

**The Vice-Chairman:** The Auditor General indicated there was a cost of terminating of something like \$225 million. Would that have all occurred prior to the termination of the tax rulings?

**Mr. Anglin:** That cost, as I understand it, related to the transactions that were already in progress prior to the suspension of the advance rulings.

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, one last note. The latest loophole we have closed—and it is not on the list before

[Translation]

c'était possible—mais je comprends quelle difficulté cela pourrait soulever—que vous nous fassiez parvenir une autre liste qui nous indiquerait quand chacun de ces problèmes a été identifié et quand la brèche a été colmatée.

**M. Hartt:** Monsieur le président, il nous sera peut-être difficile d'être aussi précis que vous le souhaitez, mais j'irai aux renseignements. S'il m'est impossible de vous donner tous les détails, je vous expliquerai pourquoi.

La difficulté sera peut-être de savoir quand exactement le problème a été identifié. Cela remonte-t-il au premier opposant à la politique, ou cela remonte-t-il à la première personne à fournir des preuves qu'il y a eu abus? J'aurai peut-être du mal à obtenir tous les renseignements, mais je m'engage à essayer. Entre-temps, j'aimerais que vous acceptiez ma première liste.

M. Anglin me fait savoir qu'il aimerait parler de la position du ministère du Revenu national face aux sociétés en commandite.

**M. Perry Anglin (sous-ministre adjoint, direction générale de la Législation et des Affaires intergouvernementales, ministère du Revenu national):** J'aimerais parler de ce à quoi vous avez fait allusion, monsieur le président, c'est-à-dire le recours aux sociétés en commandite tel qu'il a été identifié en 1984.

Ce qui nous a mis la puce à l'oreille, c'est une série de demandes de décision anticipée, demandes par lesquelles les partisans des sociétés en commandite demandaient, et même exigeaient, une assurance de notre part afin qu'ils puissent intéresser les investisseurs à cette option. Nous nous sommes penchés de très près sur cette méthode et l'avons portée à l'attention du ministère des Finances avec le résultat que, comme l'a dit M. Hartt, on a annoncé que l'on cesserait d'émettre des décisions anticipées. Les investisseurs ont donc cessé de s'intéresser à cette option, tout simplement parce qu'ils ne pouvaient pas avoir l'assurance que cela représenterait pour eux une ristourne fiscale.

Le ministre des Finances a ensuite annoncé, dans son budget de mai 1985, qu'il se pencherait sur la question, et il a répété son engagement lors du budget suivant. Selon nous, nous avons donc réussi tout d'abord à mettre un frein aux abus, puis à les éliminer complètement par un projet de loi, comme l'a si bien dit M. Hartt.

**Le vice-président:** Le vérificateur général n'a-t-il pas dit qu'il en avait coûté quelque 225 millions de dollars pour abolir cette mesure? Est-ce qu'il en avait déjà coûté 225 millions de dollars avant même que l'on cesse d'émettre les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu?

**M. Anglin:** Je pense que les 225 millions représentent ce qu'ont coûté au gouvernement les transactions qui avaient déjà été entamées avant que l'on interdise les décisions anticipées.

**M. Hartt:** Monsieur le président, un dernier mot. Il y a une dernière lacune que nous avons réussi à combler et

[Texte]

you, because it happened after the preparation of that document—was the closing of certain practices related to the trading of capital dividend accounts. I can tell you, because it is recent and I remember, that was closed on the Friday after the week we first found out about the practice. So there was a rapid action in that case.

**The Vice-Chairman:** You are getting faster, Mr. Hartt. Ben Johnson in action.

One of the other areas identified by the Auditor General had to do with—he did not describe it as double-dipping, but one might consider it that way—the CN in effect receiving funds from the government to cover its losses in a particular year and then also using tax expenditures to effect some substantial tax savings, in fact being paid twice for the same losses, if you will. Would you tell us if there is any method for ensuring that this does not happen? Or is the government happy that this sort of thing happens? And if it has happened, is there any way to get back the money we hand over to them to cover their loss, if it is not a true loss as a result of the tax benefits they receive in the same year?

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, that is a difficult area, where the Auditor General and we may be forced to disagree, in part. We think Crown corporations should be discouraged from using the tax system in an inventive way; that is to say, from being on the leading edge of those who plan their affairs to take advantage of unintended consequences in the tax act, especially because often the method by which they are successful in doing this depends on their Crown corporate status. It derives from that. That is what they used to do.

• 1155

Our Minister has written a letter to Crown corporations, stating that he wants them to be mindful of the fact that there is a tax system, which is based on a tax policy, and the tax policy is there for all taxpayers to use. However, Crown corporations should not find themselves in the leading edge of tax planning so that unintended consequences take place. I do not think the Auditor General will quarrel with that.

Where we will probably have to disagree in part is this: We have said in our response to his report, which we are discussing today, that we think that where Crown corporations are commercial in nature and compete or potentially could compete with private-sector enterprises, these Crown corporations should be subject to the same tax rules as other privately-owned corporations. They should not be asked to engage in greater forbearance in the normal use of tax preferences—I am saying the normal and intended use, as opposed to the unintended use—than any company with whom they compete.

[Traduction]

qui ne paraît pas sur la liste que j'ai déposée, tout simplement parce qu'elle a été comblée après l'établissement de cette liste: il s'agit de l'interdiction de certaines pratiques liées aux transactions de comptes de dividendes en capital. Je m'en souviens bien parce que c'est assez récent: nous avons interdit ces pratiques le vendredi de la semaine suivant celle au cours de laquelle nous avons eu vent de cette pratique. Vous voyez que nous avons agi rapidement.

**Le vice-président:** Vous êtes de plus en plus rapide, monsieur Hartt. Presque comme Ben Johnson.

Le vérificateur général a également parlé de ce que l'on pourrait considérer comme une double déduction. En effet, le CN recevait des subsides du gouvernement afin de pouvoir compenser ses pertes au cours d'une année donnée, puis inscrivait pour la même année des dépenses afin de pouvoir justifier une ristourne fiscale importante, ce qui revenait en quelque sorte à se faire rembourser deux fois les mêmes pertes. Comment s'assurer que cela ne se reproduise pas? Le gouvernement se croise-t-il les bras devant de tels agissements? Si tout cela s'est effectivement produit, ne peut-on pas récupérer l'argent que l'on a donné au CN pour compenser ses pertes, surtout si les ristournes fiscales reçues pour la même année n'en font pas des pertes réelles?

**M. Hartt:** Monsieur le président, vous touchez là un point sensible, car le vérificateur général et nous-mêmes ne sommes pas tout à fait d'accord là-dessus. Nous, nous pensons que les sociétés d'État ne devraient pas être encouragées à contourner le régime fiscal; autrement dit, elles ne devraient pas être en tête des entreprises qui planifient leurs transactions dans l'intention de profiter des lacunes que pourrait comporter la Loi de l'impôt, surtout parce que cet avantage leur est conféré la plupart du temps par le simple fait qu'elles sont justement sociétés d'État. C'est de là que cela vient. C'est ainsi qu'on procédait.

Dans un lettre, notre ministre a rappelé aux sociétés d'État qu'il existe un régime fiscal, déterminé par une politique fiscale, dont tous les contribuables peuvent se prévaloir. Toutefois, ce n'est pas aux sociétés d'État de rivaliser d'ingéniosité fiscale. Je ne pense pas que le vérificateur général ait quoi que ce soit à redire à cela.

Mais voici où j'apporte une réserve. Comme nous l'avons dit dans notre réponse à son rapport, dont il est question aujourd'hui, lorsque les sociétés d'État ont une vocation commerciale et font ou pourraient faire concurrence à des entreprises du secteur privé, ces sociétés d'État devraient être assujetties aux mêmes règles que les sociétés privées. Elles ne devraient pas moins de se prévaloir que les autres des préférences fiscales, pourvu qu'elles y recourent de façon normale et dans l'esprit dans lequel elles ont été conçues.

[Text]

I think the Auditor General's point, as I read it, goes to the fact that Crown corporations have their estimates approved, or their business plans approved, by Parliament, and if a tax expenditure gives them an additional source of wherewithal, to avoid a pejorative term, which was not voted by Parliament, they are in a special category. I do not deny that principle, but I would think as a matter of policy it would not be correct to ask them to refrain from using those tax preferences in the system put there intended for their use by tax policy, where that would put them on a less advantageous footing than their competitors. It may well be that the solution to this problem is a manner of reporting that they received this additional advantage, and that may be something that will have to be addressed through the accounts of the Crown corporation.

Sometimes, however, the advantages they receive are indirect. Let me give you an example, Mr. Chairman. It is one thing for CN to claim a loss carry-forward—one of the most elementary claims that exist in the tax system—but it is quite another for the CBC to pay, or Radio-Canada, in the case in point, less than what would be the rate in a marketplace for a television episode, because the tax system already provides a tax shelter treatment for the creation of those very films or television series.

So there are also indirect ways in which a Crown corporation can take advantage of the economics of the facts that derive from the existence of preferences. When the thing they buy has already been the objective of tax preferential treatment, they therefore pay less than what would be a market price if there were a market, if they were not the only market.

Now, those things are serious problems. If a corporation like CN competes with other corporations and there are preferential tax deductions, credits, or exemptions in the system intended to be used as between those competitors, I for one would find it difficult to tell them not to use them. I think the needs of Parliament can be met by providing information that there has been a supplementary provision of funds through the tax system by the use of these deductions. I think that is an appropriate matter for auditors. I think that is where we differ with the Auditor General.

**The Vice-Chairman:** All I would like to know is if we were able to retrieve from CN, in the particular case cited by the Auditor General, the double payment. Were we able to get part of it back again? Does anyone have any information on that?

**Mr. Anglin:** I can only say, Mr. Chairman, if the question is directed to me, that CN, just like all other Crown corporations and private corporations, is expected to comply with the Income Tax Act. It certainly receives no preferred treatment by virtue of its being a Crown corporation.

[Translation]

Si j'ai bien compris, voici ce que disait le vérificateur général. Le budget et le programme d'activités des sociétés d'État sont approuvés par le Parlement et, si une dépense fiscale leur permet d'obtenir des crédits supplémentaires—j'emploie ce mot à dessein pour éviter un terme plus péjoratif—qui n'ont pas été votés par le Parlement, elles tombent dans une catégorie spéciale. Je souscris à ce principe, mais selon moi il ne serait pas juste de leur demander de ne pas se prévaloir de ces préférences fiscales justement mises à leur disposition pour qu'elles s'en prévalent, si cela devait les mettre en situation de faiblesse par rapport à leurs concurrents. La solution se trouve peut-être dans la manière de déclarer cet avantage supplémentaire, ce qui pourrait se faire aux moyens des comptes de la société d'État.

Par contre, il arrive que ces avantages soient obtenus de façon indirecte. Je vous donne un exemple. S'il est tout à fait admissible que le CN reporte à l'exercice suivant une perte subie dans l'année, une des déductions les plus élémentaires de notre régime fiscal, il l'est beaucoup moins que Radio-Canada achète un épisode d'émission télévisée pour moins que sa valeur marchande parce que la loi sur l'impôt accorde déjà un abri fiscal dans le cas des productions filmées ou télévisées.

Il existe donc des moyens détournés pour lesquels les sociétés d'État peuvent tirer profit de ces préférences fiscales. Lorsque ce qu'elles achètent a déjà fait l'objet d'une préférence fiscale, elles paient moins que la valeur marchande du produit, s'il y avait un marché, si la société n'était pas le seul acheteur.

Ce sont des problèmes graves. Si une société comme le CN fait concurrence à d'autres sociétés et s'il y a à leur disposition des déductions, crédits ou exemptions d'impôt, moi je me verrais mal leur interdire de s'en servir. Il y aurait moyen de satisfaire les besoins du Parlement en l'informant que des revenus supplémentaires ont été obtenus au moyen de déductions d'impôt. Cela relève alors des vérificateurs. C'est là où le vérificateur général et moi-même ne sommes pas du même avis.

**Le vice-président:** Dans le cas donné par le vérificateur général, je voudrais savoir si nous avons réussi à obtenir du CN le remboursement des doubles avantages qu'il avait obtenu. Quelqu'un est-il au courant?

**M. Anglin:** Si vous me posez la question, monsieur le président, je vous répondrai que toutes les sociétés d'État et les compagnies privées sont censées se conformer à la Loi sur l'impôt. Le CN n'y échappe pas du fait qu'il soit une société d'État.

**The Vice-Chairman:** My understanding of the Auditor General's report was that CN got a tax saving by claiming

**Le vice-président:** D'après ce que je sais du rapport du vérificateur général, le CN a réduit son impôt à payer



[Texte]

prior losses. But at the same time, before they had received that assistance, they had also had their deficit covered entirely out of the estimates of the Department of Transport. Maybe this is not within the purview of either of you gentlemen, but it seems to me that if we paid the CN twice, one way through the tax expenditure system and one way directly through a subsidy, then there should be some way of getting that back again so they do not end up getting a double benefit. Maybe that is not the problem of the Department of Finance or the Department of National Revenue—I do not know—but. . .

**Mr. Anglin:** Speaking for National Revenue, CN gets and pays exactly what it should under the Income Tax Act—no more, no less.

**The Vice-Chairman:** So you are not worried about anything else.

**Mr. Anglin:** If at the end of the day the Department of Transport or the government concludes that they require certain subsidization after they have looked at the balance sheet, then that is indeed not within our purview.

**The Vice-Chairman:** My final question, Mr. Hartt, relates to the Dome situation, and that was that the Minister indicated in answer to a report of this committee that he was going to be reporting on remission orders in future of \$20 million and over. I would like to know whether or not there have been any such remission orders and when we are going to get a report on them.

**Mr. Hartt:** I think the Minister said that he was going to arrange for the publication of all remission orders in *The Canada Gazette* and arrange for the tabling before Parliament of income tax remission orders above \$20 million, and that this would happen in the current fiscal period. He said it before the commencement of this fiscal period, so his reference was to the next fiscal period, which is the current one.

We expect to be in a position to commence to comply with that undertaking before the expiry of the current fiscal period. This involves a cross-departmental undertaking, because not all remission orders come from the Department of Finance. This enterprise we expect to have fully co-ordinated and ready to commence within the terms of what the Minister's undertaking said so that during this fiscal period there would be publication of all remission orders in *The Canada Gazette* and the tabling in Parliament of those above \$20 million.

I guess I can say to you that we are in a position now so that probably the first one to be tabled would be the next one. I have none in-house that I know of and I do not know that there will be one, but I would think that we will be able to comply with that undertaking before the expiry of this fiscal period.

**The Vice-Chairman:** So in fact during this fiscal period there has not been, to your knowledge, a remission order of \$20 million?

**Mr. Hartt:** I was not saying that. I was saying that I took the Minister's undertaking to say that a system would be

[Traduction]

grâce à la déduction de pertes d'années antérieures. Toutefois, ce déficit avait déjà été remboursé au complet à même le budget du ministère des Transports. Cette question n'entre peut-être pas dans votre champ de compétence, monsieur, mais il me semble que, si on a donné de l'argent deux fois au CN, d'abord sous forme de dépenses fiscales puis au moyen de subsides, il devrait y avoir moyen de se faire rembourser pour éviter qu'il n'y ait double avantage. Cela ne regarde peut-être ni le ministère des Finances, ni le ministère du Revenu national, je ne sais pas, mais. . .

**M. Anglin:** Pour le ministère du Revenu, le CN obtient et paye exactement ce qui est prévu aux termes de la Loi sur l'impôt: ni plus, ni moins.

**Le vice-président:** Donc, il n'y a rien d'autre qui vous inquiète.

**M. Anglin:** Si au bout du compte le ministère des Transports ou le gouvernement arrive à la conclusion que certains subsides sont nécessaires, alors cela ne nous regarde pas.

**Le vice-président:** Monsieur Hartt, ma dernière question portera sur la compagnie Dome. En réponse à un rapport de notre comité, le ministre a dit que, dorénavant, il allait rendre publiques les remises d'impôt d'une valeur égale ou supérieure à 20 millions de dollars. J'aimerais savoir s'il y a eu des remises de cet ordre et quand nous reverrons un rapport sur la question.

**M. Hartt:** Le ministre a dit qu'il ferait publier toutes les remises d'impôt dans la *Gazette du Canada* et qu'il communiquerait au Parlement les remises d'une valeur supérieure à 20 millions de dollars au cours du présent exercice. Il a fait cette déclaration au cours de l'exercice financier précédent; il parlait alors du prochain exercice financier, l'exercice actuel.

Nous pensons donc pouvoir respecter cet engagement d'ici la fin de l'exercice actuel. Cela fait intervenir plus d'un ministère, parce que toutes les remises ne sont pas accordées par le ministère des Finances. La coordination sera achevée conformément à la promesse du ministre au cours de l'exercice actuel de manière à ce que toutes les remises d'impôt soient publiées dans la *Gazette du Canada* et que soient déposées au Parlement celles dont la valeur est supérieure à 20 millions de dollars.

Je pense que la prochaine sera celle qui sera déposée à la Chambre. A ma connaissance, il n'y en a pas dans mon ministère à l'heure actuelle, et je ne sais pas s'il y en aura une prochainement, mais je pense que nous pourrions respecter cette promesse avant la fin du présent exercice.

**Le vice-président:** A ce que vous sachiez, donc, il n'y a pas eu pendant l'exercice actuel de remises de l'ordre de 20 millions de dollars?

**M. Hartt:** Ce n'est pas ce que je dis. A mon sens, la promesse du ministre voulait dire qu'un mécanisme serait



[Text]

started during this fiscal period and that we have been working on creating that system.

**The Vice-Chairman:** Is the system in place now?

**Mr. Hartt:** It is not totally in place, but I am saying to you that it will be before the end of the fiscal period.

**The Vice-Chairman:** So by March 31, 1988 you will have a system in place and after that any remission order will be reported?

**Mr. Hartt:** That is right.

**The Vice-Chairman:** Going back to this evaluation system of yours, can you help me as to whether the information that will come out of that evaluation unit will be public information that might be put before this committee, or before Parliament perhaps, at the same time as budget recommendations for future tax expenditures? I am thinking about material we have, and I am sure you have, on the California system that has been put in place, where there is an evaluation unit that evaluates at the same time as a tax expenditure is being put forward in a budget. And it makes that information public to a committee of the California legislature or assembly and enables that to be taken into consideration at the same time the tax expenditure is before Parliament for debate. Therefore the conclusions that are reached as to whether it is good, bad or indifferent and whether it should be incorporated in the budget would have the benefit of the analysis right at the time. Is that going to be a part of your new system?

• 1205

**Mr. Hartt:** I would like to answer your question by avoiding comparisons with California. They have quite a different constitutional system from ours, and the locus of the preparation of the tax-expenditure budgets is different in their system of government from ours.

I am not trying to quibble. The work of the evaluation division is intended ultimately to be public. It is intended that there can be informed debate on the usefulness of those expenditures that Canadians make through the tax system. The one caveat I would add to that would be that if a tax-expenditure evaluation is being prepared during and prior to the work done in getting ready to deliver a budget, I would suggest it probably would be inappropriate, because of the rule on budget secrecy, to make its evaluations public at that time. But subject only to that caveat—that budget secrecy requires that nobody have advance notice of intended measures until they are announced—it is the intention that the work of this division be for the purpose of stimulating public and *fortiori* parliamentary debate.

So yes, I think you will be seeing its output. It is intended for you.

**M. Grondin:** On a souvent parlé de la nouvelle division ce matin. Comment cette division sera-t-elle montée? Combien y a-t-il de postes de prévus? Même si le programme de travail n'a pas encore été complètement

[Translation]

mis en marche pendant l'exercice actuel et que nous sommes en train de créer ce mécanisme.

**Le vice-président:** Ce mécanisme est-il en place maintenant?

**M. Hartt:** Pas tout à fait, mais je vous dis qu'il le sera avant la fin de l'exercice financier actuel.

**Le vice-président:** Donc, d'ici au 31 mars 1988, il y aura un mécanisme qui permettra de rendre publiques toutes remises d'impôt?

**M. Hartt:** C'est cela.

**Le vice-président:** Pour revenir à votre système d'évaluation, pouvez-vous me dire si les renseignements que vous produirez seront de nature publique, du genre qui pourra être divulgué au Comité ou au Parlement au moment où seront déposées les recommandations budgétaires relatives aux futures dépenses fiscales? Je pense au document que nous avons, et que vous avez sans doute également, sur le régime qui existe en Californie, selon lequel il y a une unité qui évalue chaque dépense fiscale proposée dans un budget. Cette unité communique ses conclusions à un comité de l'assemblée législative de la Californie, pour qu'on puisse en tenir compte lorsque la dépense fiscale est débattue. Donc on évalue la mesure au moment même où elle est proposée et ensuite on recommande si oui ou non elle devrait faire partie du budget. Un tel mécanisme ferait-il partie de votre nouveau régime?

**M. Hartt:** Je préfère ne pas faire de comparaison avec la Californie en répondant à votre question. Leur régime constitutionnel est assez différent du nôtre, et c'est un tout autre service qui prépare, chez eux, les budgets concernant les dépenses fiscales.

Je ne cherche pas à couper les cheveux en quatre. On finira bien par rendre public le travail de la division de l'évaluation. On veut qu'il y ait un débat éclairé sur l'utilité des dépenses que font les Canadiens par l'entremise du régime fiscal. Le seul avertissement que je tiens à ajouter, c'est que si on fait un travail d'évaluation de dépenses fiscales avant et pendant les préparatifs du budget, je pense, à cause du secret du budget, qu'il serait probablement inopportun de rendre publiques à ce moment-là les évaluations. Mais à part cette condition—c'est-à-dire que le secret du budget est tel que personne ne peut connaître d'avance les mesures qui vont être annoncées—on a l'intention que le travail de la division vise à stimuler le débat public et, à plus forte raison, celui du Parlement.

Donc la réponse est oui, je crois que vous allez voir le travail de cette division. Il vous est destiné.

**Mr. Grondin:** We have heard a lot about the new division this morning. How will it be set up? How many positions are planned for it? Even if the work program has not been laid out in full, since the evaluations may

[*Texte*]

établi, car les évaluations peuvent porter des champs d'activité très nombreux, avez-vous une idée assez précise du champ d'évaluation de la division? Également, à qui les résultats seront-ils communiqués? Les députés pourront-ils avoir accès très rapidement à ces évaluations?

**M. Hartt:** Dix années-personnes seront affectées à la division. Le champ d'application sera éventuellement la totalité du compte des dépenses fiscales. Je dois insister sur le mot «éventuellement», car la liste des mesures fiscales dans le compte fait plusieurs pages.

Pour ce qui est du programme de travail immédiat, j'ai dit dans mon discours, au début, que nous avions l'intention de commencer par les programmes et les mesures sur lesquels le ministre devra bientôt se pencher pour déterminer s'ils doivent se poursuivre ou être supprimés.

• 1210

Il y a un *sunset clause* pour plusieurs de ces mesures. Elles seront bientôt réétudiées. Il nous semble que nous devons commencer par ces mesures parce que le ministre sera appelé à prendre une décision de politique à leur sujet très bientôt. Cela implique qu'on passera ensuite à des programmes connexes. Par exemple, un des programmes qui doit être étudié sous peu est le crédit à l'investissement du Cap-Breton. Selon la loi, la chose expire bientôt. Le ministre devra donc décider très bientôt s'il faut renouveler cet incitatif. Une évaluation de ce programme lui sera utile, et la méthodologie utilisée dans cette étude particulière pourra être utilisée un peu plus tard dans une étude subséquente du crédit à l'investissement en général. Les crédits sont censés produire les mêmes résultats et se prêtent tous aux mêmes méthodes d'évaluation.

Donc, le comité d'évaluation qui surveille la division discutera d'un programme de travail en fonction des mesures qui seront remises en question sous peu, et nous pourrons élargir le programme de travail à partir de cela.

**M. Grondin:** Et la communication des résultats?

**M. Hartt:** J'ai répondu à M. le président en disant que les résultats sont destinés ultimement au grand public et surtout aux députés. Ma seule réserve est la suivante: par exemple, si une étude est complétée pendant le processus de préparation d'un budget, il serait inapproprié, à mon avis, de révéler à ce moment-là que la chose a été étudiée. Mais, une fois le processus terminé et le discours du budget livré, le ministre pourra décider de publier les résultats de l'étude.

**M. Grondin:** En fait, je voulais savoir si les délais seront plus courts. M. le président a parlé des délais qui sont très, très longs, et j'en ai aussi parlé au début. J'aimerais, si possible, que les rapports ou les évaluations ne nous parviennent pas un an ou deux après leur dépôt.

**M. Hartt:** Le but de la publication des rapports est de stimuler une discussion appropriée en temps utile. Nous utiliserons des méthodes d'évaluation qui nous

[*Traduction*]

deal with many different fields, do you have a fairly specific idea of those the division will cover? In addition, will the findings be made available? Will Members of Parliament be able to have quick access to the evaluations?

**Mr. Hartt:** Ten person-years will be assigned to the division. Its field of activity will cover eventually all tax expenditures. I must emphasize the word "eventually", because the list of tax measures is several pages long.

As far as the immediate work program goes, I said at the beginning of my speech that we intended to begin with programs and measures the Minister will have to look at soon to decide whether or not they should be continued.

A number of these measures have a sunset clause, and will be re-examined soon. We think we should begin by looking at these measures, because the Minister will have to take a policy decision on them very soon. The implication is that we will be then going on to study related programs. For example, one of the programs that must be looked at soon is the Cape Breton investment credit. The act provides that the program will be expiring soon. The Minister will therefore have to decide very soon whether or not this incentive should be renewed. It will be useful for him to have an evaluation of the program, and the methods we use for this particular study could be used later in a general study on investment credits. The credits are supposed to produce the same results, and all lend themselves to the same evaluation methods.

Consequently, the evaluation committee, to which the division reports, will be discussing a work program in which measures that are about to expire will be dealt with first. The work program will subsequently be broadened to include other measures.

**Mr. Grondin:** Will the findings be made available?

**Mr. Hartt:** I answered the chairman's question by saying that the findings are ultimately for the general public and particularly for Members of Parliament. My only reservation concerns budget secrecy. If a study is done while a budget is being prepared, I believe it would be inappropriate to reveal our findings at that point. However, once the process is completed and the budget has been tabled in the House, the Minister could decide to make public the study's findings.

**Mr. Grondin:** What I wanted to know was whether or not the delays will be shorter. The Chairman referred to some very long delays, as I did as well at the beginning. If possible, I would like the reports or evaluations not to reach us a year or two after they are presented.

**Mr. Hartt:** The reason for publishing reports is to stimulate appropriate discussion at the proper time. We will be using evaluation methods that will enable us to

[Text]

permettront d'étudier un programme avant même la production des déclarations d'impôt. Cela nous évitera d'avoir à attendre que Revenu Canada ait étudié toutes les déclarations d'impôt. Alors oui, notre but est de publier des études en temps utile.

**Ms Dewar:** If you have the ten people in place now and you are ready to report to the public, is it possible for this committee to have a work program ahead of time so that we know what to expect of the evaluation?

**Mr. Hartt:** First of all, the ten people are not in place. The unit is being built. It has ten person-years allocated to it. The first hirings have been completed but the ten people will not all be found until the next few weeks.

Secondly, I guess I would have to qualify any offer to make available to this committee the work program of that division by the same qualification that I indicated when I talked about making the studies public. One can learn just as much from the title of a subject-matter that something is under study for budget purposes. So the qualification of budget secrecy would concern me. For example, I have no difficulty in saying we want tentatively... and this is hypothetical. Our supervisory evaluation committee has not yet decided on the work program. But if they were to decide, as I have suggested, that the smart place to begin would be those clauses that are sunsetted, that is no secret. Anybody who can read the tax act knows certain tax measures have dates of expiry, right in the section of the tax act. Therefore if we were to confirm that intention, it would be possible to submit a list of the measures that are going to be studied and in what order, based on that principle, because as I say, that would not be revealing any budgetary matter that would be inappropriate.

• 1215

So I guess I can give a qualified and partial yes answer to the question.

**Ms Dewar:** It is my understanding that we will be getting that kind of work program, recognizing there may be qualifications in it. We would be getting some idea of what the evaluation department would be bringing forward.

**Mr. Hartt:** Yes, I am trying to say yes, but I am trying to be careful—

**Ms Dewar:** I am trying to push you to say yes.

**Mr. Hartt:** —not to have my yes taken for more than is intended. Subject to the qualification that there will be times at which it is inappropriate to let anyone know what we are studying, there is no reason whatsoever why we would not want members of this committee to know what we are working on, so they can build their anticipation for what I hope will be a satisfactory study.

[Translation]

study a program even before income tax returns are filed. In this way, we will not have to wait until Revenue Canada studies all the tax returns. So, the answer is yes, our objective is to publish the studies at the proper time.

**Mme Dewar:** Si les dix personnes sont déjà en place et si vous êtes prêts à faire rapport au public, le Comité pourrait-il avoir d'avance le programme des mesures que vous allez évaluer?

**M. Hartt:** Tout d'abord, les dix personnes ne sont pas encore là. L'unité est en train de se construire. On lui a affecté dix années-personnes. On a déjà recruté quelques personnes, mais on n'aura pas recruté toutes les dix avant quelques semaines.

Deuxièmement, la même réserve que j'ai annoncée pour ce qui est de la publication des études devrait s'appliquer également à la communication au Comité du programme de travail de la division. Un titre de rubrique peut aussi nous apprendre que tel ou tel sujet est à l'étude dans le cadre du budget. La réserve que j'ai formulée à propos du secret qui doit entourer le budget vaut toujours. Par exemple, je n'ai aucun mal à vous dire que nous songeons... Même si c'est très hypothétique. Le comité directeur de l'évaluation n'a toujours pas arrêté notre programme de travail. Mais si, par exemple, il trouvait qu'il y aurait lieu de commencer par les clauses comportant une mesure de temporisation, eh bien, cela n'est pas un secret. Il suffit de lire la loi pour savoir que certaines mesures fiscales disparaissent à telle ou telle date. Si la décision était prise, il serait possible de vous donner la liste de ces mesures et de leur chronologie parce que, comme je l'ai dit, cela ne rendrait publique aucune question d'ordre budgétaire.

Autrement dit, en réponse à votre question, je vous réponds par un oui assorti de réserves.

**Mme Dewar:** Si je vous comprends bien, nous allons recevoir ce programme de travail, à quelques réserves près. Cela nous donnera une idée des travaux que produira votre service d'évaluation.

**M. Hartt:** Oui, j'essaie de vous répondre par oui, mais j'essaie aussi de faire attention. . .

**Mme Dewar:** J'essaie de vous faire dire oui.

**M. Hartt:** . . . pour que vous ne voyiez pas dans mon oui plus que ce que je cherche à dire. A la réserve près qu'il y aura des moments où il sera mal à propos de révéler à quiconque l'objet de nos travaux, il n'y a aucune raison pour laquelle nous chacherions aux membres du Comité ce sur quoi nous travaillons de manière à ce qu'ils se préparent à recevoir ce qui, je l'espère, sera une étude qu'ils trouveront satisfaisante.



[Texte]

**The Vice-Chairman:** Perhaps as a preliminary matter, Mr. Hartt, we could have a list of those sunset provisions, so we would know what might be your order of business.

**Mr. Hartt:** That is easy to do. I will provide that.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, just a few comments. First, I am sure the Auditor General would be quite pleased to receive a degree *honoris causa* in history. I will mention that to him.

I think a couple of issues have come during the session that are very important. One fundamental one is the quality, volume, and timeliness of information that goes to Parliament. I believe this is a fundamental issue. It was raised in the discussion. We certainly hope the implementation of the tax measures evaluation division in the Department of Finance will be able to produce more and better information for Parliament. I understand Mr. Hartt's point on the pre-implementation evaluations, but I hope the post-implementation and the termination evaluations will be very timely and will come out as quickly as possible.

Another issue that came up and that to me is abundantly clear is that the whole tax expenditure area is highly complex. The discussion on how fast a Ben Johnson can get off the mark to terminate some of these tax expenditures demonstrates some of that complexity, and also I think clearly puts on the table the fact that there is a significant time lag between the introduction of certain tax expenditures and the time when a decent data base develops so government can react to it. It points out in our mind the high-risk area that tax expenditures evolve in. That is one of the points we have made in our report, that as much as possible, we believe these tax expenditures should be minimized. The tax expenditure route should be minimized as much as possible, and only used when there is no alternative, which we would prefer to be a direct funding program, where the funding of the different organizations would be quite visible to Parliament, instead of the way the tax expenditures work, where most of the information becomes confidential inside tax files and is not available for scrutiny by people, by Parliament.

**The Vice-Chairman:** That certainly has policy overtones, of course, Mr. Dubois—that aspect of whether it is a tax expenditure or a direct subsidy that is used here. But certainly the information we hope to be getting from Mr. Hartt and his evaluation unit in the not-too-distant future should be very helpful in assessing that aspect of it. I hope Mr. Hartt has checked with the Minister of Justice on the Access to Information Act as to whether we can get hold of these things or not.

• 1220

I would like to thank all of you very much for joining us today. We appreciate your helpful input.

Just before we adjourn, I wonder if the members of the committee who are still with us would agree that these

[Traduction]

**Le vice-président:** Monsieur Hartt, vous pourriez peut-être commencer par nous donner la liste des clauses de temporisation, ce qui nous donnerait une idée de votre programme de travail.

**M. Hartt:** Ce sera facile, je vous la ferai parvenir.

**M. Dubois:** Monsieur le président, si vous me le permettez, d'abord, je suis certain que le vérificateur général sera heureux de recevoir un diplôme d'histoire *honoris causa*. Je le lui dirai.

Quelques questions très importantes ont été soulevées ici aujourd'hui. Il y a d'abord la qualité et l'ampleur de l'information destinée au Parlement et du moment choisi pour la lui remettre. Pour moi, c'est une question fondamentale qui a été soulevée pendant la discussion. J'espère que la création de la direction de l'évaluation de mesures fiscales au ministère des Finances permettra de donner au Parlement des renseignements de meilleure qualité en plus grande quantité. Je comprends les arguments de M. Hartt à propos de l'évaluation avant la mise en application, mais j'espère que les évaluations postérieures à la mise en application arriveront à temps, le plus tôt possible.

Une autre question importante a été soulevée. Il est très clair pour moi que toute la question des dépenses fiscales est éminemment complexe. Toute la discussion sur la rapidité avec laquelle un Ben Johnson peut mettre fin à ces dépenses fiscales montre bien cette complexité et montre aussi qu'il y a un délai important entre l'introduction de certaines dépenses fiscales et le moment où il est possible de rassembler suffisamment de données pour que le gouvernement y réagisse. Cela montre aussi que les dépenses fiscales se retrouvent dans un secteur à risque très élevé. C'est ce que nous avons dit dans notre rapport: autant que possible, ces dépenses devraient être minimisées. Il ne faudrait y avoir recours que dans le plus petit nombre de cas possible, et seulement s'il n'y a pas d'autres moyens de s'y prendre. Pour nous, il serait préférable d'utiliser un programme de financement direct. De cette façon, le Parlement verrait très bien où va l'argent contrairement à ce qui se passe dans le cas des dépenses fiscales, puisque la plupart des renseignements sont protégés par le secret dans le dossier de l'impôt et ne peuvent être consultés par la population, le Parlement.

**Le vice-président:** Cela se rapproche beaucoup de questions de politique, monsieur Dubois, la question de savoir s'il s'agit ici d'une dépense fiscale ou d'un subside direct. Mais nous espérons que les travaux de M. Hartt et de son service d'évaluation nous aideront sous peu à trancher la question. J'espère que M. Hartt a vérifié auprès du ministre de la Justice si, aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, nous pourrions obtenir ces renseignements ou pas.

Je tiens à vous remercier tous de votre présence ici aujourd'hui, vous nous avez beaucoup aidés.

Avant d'ajourner, je voudrais demander aux membres du Comité qui sont toujours ici la permission d'ajouter à



[Text]

letters we have received back in response to some of our inquiries from departments—and they include the letter dated September 25, 1987, from the acting Comptroller General—together with a summary of the progress and plans with respect to the federal government reporting study, and the document entitled “Responses by Department of External Affairs to the Recommendations made by the Standing Committee on Public Accounts in its Sixth Report...”, will be appended to this day’s *Minutes of Proceedings and Evidence*. Is that agreed?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much. The committee stands adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

notre compte rendu les lettres reçues en réponse à certaines de nos demandes de renseignements adressées à certains ministères. Il y a notamment la lettre du 25 septembre 1987 en provenance du contrôleur général suppléant, le Sommaire des progrès et des projets concernant l’étude des rapports financiers du gouvernement fédéral, et le document intitulé *Réponses du ministère des Affaires extérieures aux recommandations du Comité permanent des Comptes publics contenues dans son sixième rapport...* figurent en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d’aujourd’hui. Êtes-vous d’accord?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Merci beaucoup. La séance est ajournée.

## APPENDIX "PUBL-22"



Treasury Board of Canada  
Comptroller General

Conseil du Trésor du Canada  
Contrôleur général

Ottawa, Canada  
K1A 1E4

September 25, 1987.

Ms. Aileen Nicholson, M.P.,  
Chairperson of the Standing Committee  
on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 163-Confederation Building,  
Parliament Buildings,  
Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Ms. Nicholson:

Paragraph 21 of your Committee's Eighth Report recommended that the Office of the Comptroller General provide the Committee with a progress report with respect to the Auditor General's Federal Government Reporting Study (FGRS) by September 30, 1987. The purpose of this letter and the attached annex is to provide a response to that recommendation by describing the progress we have made during the last year and by indicating our plans for the current year.

In passing, I would note that our research efforts into the various accounting and reporting issues identified by FGRS are influenced by several factors. Many of the accounting policy issues identified by FGRS are currently also under study by the Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC) of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA). On these issues, we have organized our research to be complementary to that of PSAAC in order that Ministers can be made aware of CICA views before introducing changes in federal government accounting policies. As CICA recommendations will also apply to provincial governments, this approach will, to the extent possible, ensure improved comparability for the accounts of the two senior levels of government in Canada.

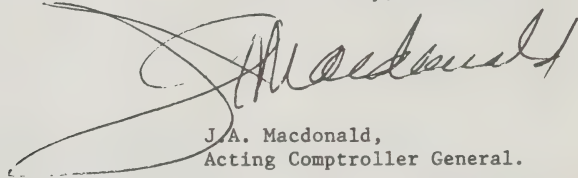
Also, we are conscious that cost-effective summary level financial reporting to Parliament is best achieved when it is based directly on the more detailed information required for management control and accountability within departments and

Canada

agencies. This point is particularly relevant where the adoption of FGRS recommendations could result in significant expenditures on new or modified systems and processes such as those, for example, that would be required to provide accurate and reliable physical assets information. Each must be justified on a cost/benefit basis and implemented carefully over time to ensure the accuracy of government-wide data in the Public Accounts.

You will recall that Mr. Rayner's opening statement to your Committee on May 7, 1987, pointed out that it is widely recognized that Canada is a world leader in summary financial reporting by governments. I wish to assure the Committee of the Government's desire to continue to improve financial information reported to Parliament, and thereby to maintain its preeminence in this area.

Yours sincerely,

A large, stylized handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J.A. Macdonald', is written over the typed name and title. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the beginning and end.

J.A. Macdonald,  
Acting Comptroller General.

Encl.

## ANNEX

Office of the Comptroller GeneralSummary of Progress and Plans with respect to the  
Federal Government Reporting Study (FGRS)IssueProgress in the past yearPlans for the current year

• Need for an annual financial report

Volume I of the Public Accounts is the Government's "annual report". Steps were taken in the 1986 Public Accounts to make Volume I look more like the annual report suggested in FGRS, including moving excessive detail into Volume II.

Several potential changes to the 1987 Public Accounts are under consideration to highlight areas of significance, and provide a more aggregated overview of financial information in Section I, with elaborating detail in latter sections of Volume I.

• Recognition of physical assets

An interdepartmental working group was formed to study the feasibility and costs associated with the introduction of fixed asset accounting. This group is considering the various needs within the Government for information on physical assets. The CICA has also established a research study group to examine fixed asset reporting by governments.

A survey of large asset-holding departments is being carried out to complete the work of the interdepartmental working group. Internal user needs of physical assets data will be assessed in terms of the information currently collected and the potential cost of valuing and reporting information on the Government's asset holdings.

• Reporting entity

Initial investigation into the reporting issues has been completed, and interim recommendations were made for improving disclosure on Crown corporations in Volume I of the Public Accounts.

The work has formed the basis for internal government discussion and discussions with the Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC). In the meantime, the recommended improvements in disclosure of Crown corporation financial information will be implemented in Section 2 and Section 8 of the 1987 Public Accounts.



Issue	Progress in the past year	Plans for the current year
<p>Actuarial liabilities for employee pensions</p>	<p>Bill C-33, An act to amend the Public Service Superannuation Act, the Canadian Forces Superannuation Act, the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act and the Supplementary Retirement Benefits Act, was introduced in the House. The legislation will allow the Government to record the appropriate liabilities referred to in FGRS.</p>	<p>PSAAC is conducting a project on the appropriate method of recording obligations for employee pensions. The completion of this project, and the passage of Bill C-33 will allow the recording of the appropriate obligations in the summary financial statements.</p>
<p>Ongoing social programs</p>	<p>The Public Pensions Reporting Act, assented to on March 26, 1986, requires regular projections of annual costs of benefits under the Old Age Security Act and the Canada Pension Plan Act for a period of not less than 30 years, with disclosure of the assumptions used in preparing those projections. (FGRS concluded that such future-oriented information should be included in the annual financial report.)</p>	<p>Alternatives for reporting ongoing commitments to social programs are under consideration. PSAAC Statement 3 (paragraphs 55 to 58) does not require disclosure of ongoing commitments for social programs.</p>
<p>Reporting gold holdings</p>	<p>By agreement with the Auditor General, this issue was resolved in the 1986 Public Accounts. Gold is reported at cost in SDR equivalents with note disclosure of market value and estimated average cost, as opposed to the FGRS approach of valuing gold at market.</p>	<p>None. Issue resolved.</p>

<u>Issue</u>	<u>Progress in the past year</u>	<u>Plans for the current year</u>
• Accrual of tax revenues	<p>No research has been initiated. PSAAC Statement 3 (paragraphs 81 to 83) does not require the accrual of tax revenue until reliable methods are developed to estimate accruals for self-assessed taxes.</p>	<p>Note disclosure of non-tax revenue is being considered for the 1987 Public Accounts (subject to review by the Office of the Auditor General). The more complex question of estimation and disclosure of accrued tax revenue is being considered for the 1988 or subsequent Public Accounts.</p>
• Disclosure of tax expenditures	<p>The Department of Finance is working on improved estimates of revenue foregone. Additional information on specific tax expenditures has been provided in the White Paper on Tax Reform.</p>	<p>We will continue examining ways to enhance the amount and timeliness of reporting of information now provided in the tax expenditure accounts.</p>
• Budget to actual comparisons	<p>Budget to actual comparisons are currently provided in the Budget. Estimates to actual expenditure comparisons are now provided in the Public Accounts. Complete consistency has been achieved between the Budget, Estimates and Public Accounts documents.</p>	<p>Research will be conducted to determine the appropriate vehicle for inclusion of budget to actual comparisons, either the Budget or Public Accounts, and how best to display this information.</p>
• Timeliness of reports	<p>The Government began investigating both the automation of the Public Accounts production process, and the processes for departmental input, central agency review and external audit.</p>	<p>Production time will be reduced through the introduction, by Supply and Services Canada, of an automated Public Accounts production process. Research will continue into the many causes of time delays and proposals for their elimination will be reviewed with affected parties.</p>

<u>Issue</u>	<u>Progress in the past year</u>	<u>Plans for the current year</u>
Adjustments for inflation	As PSAAC has not recommended this disclosure, it is a lower priority item and no research has been initiated.	Research for this item is planned to begin in the 1988-89 fiscal year.
Measures of deficit	<p>FGRS identified four useful measures of deficit. Three of them, change in net debt, financial requirements and borrowing requirements are currently disclosed in the Public Accounts, although resolution of other issues such as the reporting entity would alter their measurement. The last, the deficit on operations, is not currently measured in Public Accounts as it is conditional upon a fundamental change in the basis of accounting from an expenditure to an expense basis. To implement such a dramatic change would require resolution of other issues such as accrual of tax revenues and recognition of physical assets.</p> <p>An accounting policy on the valuation of concessional loans was introduced in the 1986 Public Accounts; this policy resolved the issue.</p>	<p>No work is planned on this specific item in the current year. Rather, efforts will focus on the investigation of other accounting issues identified in this Annex. As the resulting changes in accounting policy are implemented the issue of measures of the deficit will be resolved accordingly.</p> <p>None. Issue resolved</p>
Asset (loan) valuation		

<u>Issue</u>	<u>Progress in the past year</u>	<u>Plans for the current year</u>
• Performance information	<p>The overall fiscal performance of the Government, as shown by measures of deficit expressed on a per capita basis or as a percentage of GNP and budget to actual comparisons of performance against economic targets, is to a large extent displayed in the Budget. The OCG has initiated discussions with officials in the Department of Finance to determine the extent to which the Public Accounts is the appropriate vehicle to display this information.</p>	<p>Discussions will continue with officials of the Department of Finance.</p>
• Disaggregated information	<p>In the 1986 Public Accounts, several sections of detailed information were moved from Volume I to Volume II.</p>	<p>As further changes are introduced to provide more aggregated information in Volume I in line with the Annual Report concept, care will be taken to ensure appropriate linkages are maintained to the disaggregated detail in other Sections of the Public Accounts.</p>
• Cash and accrual information	<p>FGRS suggested that the Government adopt a full accrual basis of accounting with reconciliation to show how results on an accrual basis affected the cash position. In Public Accounts, expenditures are on an accrual basis and revenue is on a cash basis. The Statement of Transactions provides reconciliations to cash.</p>	<p>Work is underway on a new statement (Statement of Changes in Financial Position) that would provide further detail of how accruals affect the cash position.</p>



## APPENDIX "PUBL-23"

RESPONSES BY THE DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS  
TO THE RECOMMENDATIONS MADE BY THE  
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS  
IN ITS SIXTH REPORT

RECOMMENDATIONS 7 (a) and (b)Establish levels of service and improve procedures to allocate staff and control costs at each post abroad:

In view of the great concern expressed by the Committee, the Department has taken further steps to communicate more widely to the business community the types of services provided by Trade Commissioners and how the exporter can best work effectively with trade posts abroad. This information along with information on other trade promotion programs and services has been combined with a summary of global export opportunities by industry sector as identified by trade officers abroad, and published in booklet form (copy attached). This booklet will be distributed by direct mail to more than 20,000 exporters and would-be exporters during Canada Export Trade Month. The Directory of Canadian Trade Representation Abroad (copy attached) is also being rewritten to include a clearer definition of the level of service the exporter might expect from a Trade Commissioner abroad.

The Department will also strengthen its on-going efforts to improve procedures to allocate staff and control costs at each post abroad as recommended by the Committee. This will be realized through the continued refinement and use of the recently implemented Trade and Investment Development Planning and Tracking System which provides management with a post-by-post quarterly summary of trade resources deployed, and various workload and results indicators. This will be supplemented by detailed resource reviews of individual posts, whereby targeted posts are visited by a team of experts to review all aspects of post operation and make recommendations on appropriate staffing levels.

**Decide upon levels of cost recovery:**

The Department has carefully examined the Australian Trade Commission (Austrade) model since it has recently been privatized and its client base is similar in terms of company size and export readiness. Although a Crown Corporation, Austrade's 1986/87 cost recovery target of \$5 million is only 2% of total budgetary expenditures. This is not significantly greater than DEA's expected \$4.5 million generated by trade fair participation fees (\$1 million) and PEMD recoveries (\$3.5 million) plus revenues from other cost recoverable services such as telex charges, tender documents and seminar fees. The Department will remain vigilant in order to identify additional opportunities for cost recovery as they arise.

In its continuing effort to improve its services to exporters and to explore opportunities for cost recovery where appropriate, the Department is analysing the different levels of service provided to new, consolidating and mature exporters, in various types of export markets abroad. The cost recovery experience of several countries is being examined. Options for modifying existing services and their costs will be discussed with business associations.

## RECOMMENDATIONS 14 (a) to (d)

### Develop improved personnel information systems and personnel policies as recommended by the Auditor General:

The Department, during the past two years, has devoted considerable human and financial resources towards improving personnel information systems and personnel policies. In his latest report, the Auditor General acknowledged that present systems are capable of recording information regarding officers' education, language skills, training and assignment history. He also pointed out, and we agree, that the present systems do not have the flexibility to access information in a comprehensive manner. He accepts, however, that the Personnel Branch, in order to overcome this shortcoming by implementing a more sophisticated system, must wait for the purchase of a more powerful mainframe computer expected during the next few months. Preparatory work on the preparation of required data has already begun.

### Ensure that the allocation of trade officers to posts and regions corresponds with the pattern of Canada's trade flows:

Allocation of trade officers to posts and regions is based on a number of factors that include overall trade flows but also the level of demand for assistance (this may increase in a small but rapidly growing market, or, where the size and growth characteristics of the markets are similar, there may be greater demand for service due to the complexity of the business environment, linguistic or cultural barriers etc.). In this regard, the workload data being generated by the quarterly Trade Tracking System is proving to be of considerable value in identifying anomalies in staffing levels between posts. The Department is also working to develop a more quantifiable ranking of these many variables influencing the number of trade officers required at a given post.

### Review the mix of Canadian versus locally-engaged trade personnel:

The mix of Canadian versus locally-engaged trade officers is constantly under review, recognizing the cost savings that might be realized. Between 1979/80 and 1986/87 fiscal years, the number of Canada-based trade commissioners has declined by 6% (from 235 to 221) whereas the number of locally-engaged trade officers has increased 29% (from 169 to 218). Opportunities for further conversion of Canada-based personnel positions to locally-engaged will continue to be identified through the ongoing A-base review exercise and post workload comparisons.

### Encourage extension of postings for trade officers:

Since 1980, approximately 40% of the Trade Commissioners assigned to the two and three-year hardship posts have extended for an additional year at post. In the 1987/88 assignment year, we anticipate that 27% of the officers due for reassignment will be extended. DEA has in fact implemented a policy of encouraging officers to extend at posts, wherever feasible. The first step has now been taken with the conversion of 19 hardship posts (level III) which were formerly two-year assignments and which henceforth will be three-year assignments. Officers on the whole recognize that the shorter term posts are of reduced benefit in terms of operational effectiveness. It is therefore not surprising that officers are now also extending at their own request in the most difficult of hardship posts (levels IV and V). We expect to feel the impact of these voluntary and institutional extensions in the 1988/89 assignment year, when a total of only 56 openings are anticipated (versus 91 in 1987/88).

### RECOMMENDATION 19 (a)

#### Measures taken to improve the operating relationships with other government departments:

The annual post planning consultation process is the most appropriate vehicle for ensuring smooth operating relationships and recent improvements made to the DEA trade planning system will eliminate many of the "rough edges" previously noted by the Auditor General.



## APPENDICE "PUBL-22"



Treasury Board of Canada  
Comptroller General

Conseil du Trésor du Canada  
Contrôleur général

Ottawa, Canada  
K1A 1E4

le 25 septembre 1987

Mademoiselle Aileen Nicholson, députée  
Présidente du Comité permanent  
des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 163  
Édifice de la Confédération  
Édifices du Parlement  
Rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Mademoiselle,

Il est recommandé au paragraphe 21 du 8<sup>e</sup> rapport de votre comité que le Bureau du Contrôleur général présente au comité, au plus tard le 30 septembre 1987, un rapport d'étape concernant l'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ÉRFGF). La présente et son annexe ont donc pour but de répondre à cette recommandation en indiquant les progrès que nous avons enregistrés au cours de la dernière année ainsi que nos projets pour l'année en cours.

J'aimerais souligner que plusieurs facteurs influencent nos activités de recherche au sujet des différentes questions relatives à la comptabilité et à la présentation de données relevées par l'ÉRFGF. Le comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) examine actuellement un grand nombre de questions concernant la politique comptable. Nous avons voulu que nos recherches complètent celles que le CCVOSP effectue sur ces questions de façon que les ministres puissent être mis au courant du point de vue de l'ICCA avant que soient instaurés des changements aux politiques comptables du gouvernement fédéral. Comme les recommandations de l'ICCA s'appliqueront également aux gouvernements provinciaux, cette approche garantira, dans la mesure du possible, une meilleure comparabilité des comptes des deux principaux paliers de gouvernement au Canada.

Canada

Nous sommes également conscients que les rapports financiers récapitulatifs présentés au Parlement seront rentables dans la mesure où ils se fonderont directement sur les informations plus détaillées nécessaires au contrôle de la gestion et à l'obligation de rendre compte au sein des ministères et des organismes. Ce point est particulièrement pertinent étant donné que l'adoption des recommandations énoncées dans l'ÉRFGF peut se traduire par des dépenses considérables sur des systèmes et des processus nouveaux ou modifiés tels que ceux qui s'avéreront nécessaires pour la présentation d'informations précises et fiables sur l'actif corporel. Chacune de ces recommandations doit être justifiée en fonction de sa rentabilité et mise en oeuvre d'une façon prudente de manière à garantir l'exactitude des données concernant l'ensemble du gouvernement communiquées dans les Comptes publics.

Comme l'a remarqué M. Rayner lors de son allocution d'ouverture du 7 mai 1987, la réputation du Canada en tant que chef de file mondial dans le domaine des rapports financiers récapitulatifs n'est plus à faire. J'aimerais donner l'assurance au comité que le gouvernement entend bien continuer d'améliorer les informations financières présentées au Parlement et, partant, de maintenir son avance dans ce domaine.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

le Contrôleur général  
par intérim,



J.A. Macdonald

Pièce jointe

## Bureau du Contrôleur général

Sommaire des progrès et des projets concernant l'étude  
sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF)

Question	Progrès au cours de la dernière année	Projets pour l'année en cours
<p>L'utilité d'un rapport financier annuel</p>	<p>Le volume I des Comptes publics constitue le «rapport annuel» du gouvernement. Des mesures ont été prises pour que la présentation du volume I des Comptes publics de 1986 ressemble davantage à celle du rapport annuel paraitre les informations trop détaillées dans le volume II.</p>	<p>On envisage actuellement la possibilité d'apporter plusieurs changements aux Comptes publics de 1987 afin de pouvoir souligner les domaines d'intérêt et fournir une meilleure vue d'ensemble des informations financières dans la section I, les détails étant reportés dans les dernières sections du volume I.</p>
<p>Désignation de l'actif corporel</p>	<p>Un groupe de travail interministériel a été créé pour étudier la faisabilité de l'instauration d'un système de comptabilité des immobilisations et déterminer les coûts connexes. Ce groupe examine les différents besoins de l'administration fédérale en matière d'information sur l'actif corporel.</p>	<p>On effectue actuellement une enquête pour relever les ministères ayant de vastes actifs, enquête qui mettra un terme aux travaux du groupe de travail interministériel. Les besoins des utilisateurs internes en matière de données sur l'actif corporel seront évalués en fonction des renseignements actuellement recueillis et du coût de l'évaluation potentielle des actifs du gouvernement et de la présentation d'information à ce sujet.</p>
<p>Entité comptable</p>	<p>L'enquête initiale au sujet des questions comptables est maintenant terminée, et des recommandations provisoires ont été formulées concernant la communication d'informations plus détaillées sur les sociétés d'État dans le volume I des Comptes publics.</p>	<p>Les travaux exécutés sont au centre des discussions tant à l'interne qu'avec le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCOVSP). Entre temps, on mettra en application dans les sections 2 et 8 des Comptes publics de 1987 les améliorations recommandées au sujet de la divulgation de renseignements financiers relatifs aux sociétés d'État.</p>

Question	Projets pour l'année en cours
<p>Dettes actuarielles au titre des régimes de retraite des employés</p>	<p>Le CCVOSP mène actuellement un projet sur la méthode appropriée pour enregistrer la dette actuarielle du gouvernement associée aux régimes de retraite des employés. Au terme de ce projet et par suite de l'adoption du projet de loi C-33, il sera possible d'enregistrer les obligations appropriées dans les états financiers récapitulatifs.</p>
<p>Programmes sociaux en vigueur</p>	<p>On examine actuellement d'autres moyens de présenter les engagements permanents. Le CCVOSP, dans son énoncé n° 3 (paragraphe 55 à 58) indique que la communication des engagements permanents n'est pas obligatoire en ce qui concerne les programmes sociaux.</p>
<p>Information sur les réserves d'or</p>	<p>Aucun. Question résolue.</p>
<p>Progrès au cours de la dernière année</p>	<p>Le projet de loi C-33, visant à modifier la Loi sur la pension de la Fonction publique, la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada et la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires, a été présenté à la Chambre. Cette loi permettra au gouvernement d'enregistrer les obligations appropriées dont il est question dans l'ERFGF.</p>
<p>La Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques, sanctionnée le 26 mars 1986, stipule qu'on doit établir de façon périodique des prévisions au sujet des coûts annuels des prestations versées conformément à la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur le Régime de pensions du Canada, et ce, pour une période d'au moins 30 ans, prévisions qui seront accompagnées des hypothèses ayant servi à les établir. (Une des conclusions de l'ERFGF indique que ces informations prévisionnelles devraient figurer dans le rapport financier annuel.)</p>	<p>Conformément à une entente conclue avec le Vérificateur général, cette question avait été résolue pour la parution des Comptes publics de 1986. Les réserves d'or sont comptabilisées au prix coûtant exprimé en droits de tirage spéciaux équivalents, avec communication sous forme de renvoi de la valeur marchande et du coût moyen estimatif, contrairement à la méthode énoncée dans l'ERFGF concernant l'évaluation des réserves d'or au prix du marché.</p>



### Question

Comptabilisation des recettes fiscales

### Progrès au cours de la dernière année

Aucune recherche n'a été entreprise à ce sujet. Le CCVOSP, dans son énoncé n° 3 (paragraphe 81 à 83) indiquent qu'il ne sera pas nécessaire de comptabiliser les recettes fiscales avant l'élaboration de méthodes fiables permettant d'évaluer les sommes à percevoir dans le cadre du régime d'autocotisation.

Présentation des dépenses fiscales

Le ministère des Finances travaille actuellement à l'amélioration des estimations des recettes auxuelles le gouvernement renonce. Des informations supplémentaires sur certaines dépenses fiscales figurent dans le Livre blanc sur la réforme fiscale.

Comparaison des résultats prévus et des résultats réels

Les documents budgétaires contiennent actuellement des comparaisons des résultats prévus et des résultats réels. Il en est maintenant de même dans les Comptes publics. On en est arrivé à une uniformisation complète entre les données des documents budgétaires, des prévisions budgétaires et des Comptes publics.

Présentation opportune des rapports

Le gouvernement a entrepris une enquête non seulement sur l'automatisation de la production des Comptes publics mais aussi sur la façon d'obtenir des informations des ministères, les méthodes d'examen des organismes centraux et le processus de vérification externe.

### Projets pour l'année en cours

On envisage de présenter sous forme de renvois les recettes non fiscales dans les Comptes publics de 1987 (sujet à examen par le Bureau du Vérificateur général). La question plus complexe de l'estimation et de la présentation des recettes fiscales selon la méthode de comptabilité d'exercice fait actuellement l'objet d'un examen pour application possible dans les Comptes publics de 1988 ou des années subséquentes.

On continuera d'examiner les façons d'améliorer la quantité et l'à-propos des informations actuellement fournies dans les Comptes des dépenses fiscales.

Des recherches seront menées afin de déterminer, d'une part, le véhicule le plus pertinent pour inclure les comparaisons des résultats prévus et des résultats réels, soit les documents budgétaires ou les comptes publics, et, d'autre part, comment présenter ces informations.

Les délais de production seront réduits grâce à l'instauration par le Approvisionnement et Services Canada d'un processus de production automatisé des comptes publics. On continuera à fouiller les nombreuses causes des retards, et des propositions visant à éliminer ces retards seront examinées avec les parties concernées.

<u>Question</u>	<u>Progrès au cours de la dernière année</u>	<u>Projets pour l'année en cours</u>
• Corrections pour tenir compte de l'inflation	Le CCVOSP n'ayant pas recommandé la présentation de ses données, il s'agit d'un poste de moindre importance et aucune recherche n'a été entreprise à ce sujet.	On prévoit entreprendre des recherches à ce sujet au cours de l'année financière 1988-1989.
• Mesures du déficit	L'ÉRFGF a identifié quatre façons utiles de mesurer le déficit. Trois d'entre elles, l'augmentation ou la diminution de la dette nette, les besoins financiers et les emprunts requis, sont actuellement présentés dans les Comptes publics, bien que la résolution d'autres questions telles que l'entité comptable pourraient modifier leur contenu. La dernière mesure, le déficit de fonctionnement, n'est pas actuellement évaluée dans les Comptes publics, étant donné qu'il faudrait changer de façon fondamentale la méthode de comptabilité, soit comptabiliser les charges plutôt que les dépenses budgétaires. Pour opérer un tel changement, il faudrait résoudre d'autres questions telles que la comptabilisation des recette fiscales et la désignation de l'actif corporel.	On ne prévoit aucune activité à ce sujet pour l'année en cours. On s'efforcera plutôt de faire enquête sur d'autres questions comptables énoncées dans cette annexe. Au fur et à mesure que les changements à la politique comptable seront mis en oeuvre, le problème concernant les mesures du déficit se résoudra par lui-même.
• Évaluation de l'actif (prêts)	Une politique de comptabilité sur l'évaluation des prêts assortis de conditions généreuses a été présentée dans les Comptes publics de 1986; cette politique a permis de résoudre la question.	Aucun. Question résolue.

Question	Progrès au cours de la dernière année	Projets pour l'année en cours
<p>Information sur le rendement</p>	<p>Le rendement global financier du gouvernement, indiqué par des valeurs comme celles du déficit, notamment le déficit par habitant et les emprunts en cours en tant que pourcentage du produit national brut et les comparaisons du rendement prévu et du rendement réel en regard des objectifs économiques, est largement présenté dans le budget. Le BCG a entamé des discussions avec les fonctionnaires du ministère des Finances afin de déterminer dans quelle mesure les Comptes publics constituent le meilleur outil pour présenter ces informations.</p>	<p>Les discussions se poursuivront avec les fonctionnaires du ministère des Finances.</p>
<p>Ventilation de l'information</p>	<p>Plusieurs sections renfermant des informations détaillées sont passées du volume I au volume II des Comptes publics de 1986.</p>	<p>Au fur et à mesure que des changements seront introduits, lesquels permettront de présenter des informations plus générales dans le volume I conformément au concept du «rapport annuel», on s'assurera que sont établis des renvois appropriés aux informations plus détaillées dans d'autres sections des Comptes publics.</p>
<p>Comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice</p>	<p>L'ÉRFGF a proposé que le gouvernement adopte une comptabilité d'exercice complète fondée sur un rapprochement qui montre dans quelle mesure les résultats des exercices influent sur la situation de l'encaisse. Dans les Comptes publics, les dépenses sont consignées selon la comptabilité d'exercice et les recettes, selon la comptabilité de caisse. L'état des opérations permet de faire des rapprochements avec la comptabilité de caisse.</p>	<p>On élabore actuellement un nouvel énoncé (énoncé des changements de la situation financière) qui préciserait davantage dans quelle mesure les résultats des exercices influent sur la situation de l'encaisse.</p>

## APPENDICE "PUBL-23"

RÉPONSES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES  
AUX RECOMMANDATIONS FAITES PAR LE  
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS  
DANS SON SIXIÈME RAPPORT

RECOMMANDATIONS 7 (a) et (b)

Définir le niveau de service et améliorer les méthodes  
d'affectation du personnel et de contrôle des coûts dans  
chaque mission:

Étant donné les vives préoccupations manifestées par le Comité, le Ministère a pris d'autres mesures pour faire connaître plus largement aux milieux d'affaires les genres de services assurés par les délégués commerciaux, ainsi que la manière dont l'exportateur peut le mieux collaborer avec les missions commerciales à l'étranger. Ces renseignements, ainsi que l'information sur d'autres programmes et services de promotion commerciale, ont été joints à un résumé des débouchés mondiaux d'exportation par secteur industriel, tels que déterminés par les agents du commerce à l'étranger, et ont été publiés sous forme de brochure (exemplaire ci-joint). Cette brochure sera distribuée par courrier direct à plus de 20 000 exportateurs et futurs exportateurs durant le Mois canadien de l'Exportation. Le répertoire de la représentation commerciale canadienne à l'étranger (exemplaire ci-joint) est présentement révisé comprendra une définition plus claire du niveau de service que l'exportateur peut attendre d'un délégué commercial à l'étranger.

Le Ministère redoublera d'efforts pour améliorer les méthodes d'affectation du personnel et de contrôle des coûts dans chaque mission, ainsi que le recommande le Comité. Cela se fera par le perfectionnement continu et l'utilisation du nouveau Système de planification et de suivi des résultats commerciaux et du développement de l'investissement, qui fournit à la Direction un résumé trimestriel, par mission, des ressources commerciales déployées, ainsi que divers indicateurs de la charge de travail et des résultats. Cela sera complété par des examens détaillés des ressources des missions; une équipe d'experts rendra visite à des missions ciblées pour examiner tous les aspects du fonctionnement de la mission et faire des recommandations quant aux niveaux appropriés de dotation en personnel.



### Établir le pourcentage des coûts à récupérer:

Le Ministère a examiné avec soin le modèle de la Commission australienne du Commerce (Austrade), qui a été récemment privatisée et dont la clientèle est analogue du point de vue de la taille des entreprises et de la capacité d'exportation. Bien qu'Austrade soit une société d'État, l'objectif de 5 millions \$ qu'elle s'est fixée pour 1986-1987 au chapitre de la récupération des coûts représente seulement 2 % des dépenses budgétaires totales. Ce chiffre n'est que légèrement supérieur aux 4,5 millions \$ que doivent apporter au MAE les droits de participation aux foires commerciales (1 million \$) et les recouvrements au titre du PDME (3,5 millions \$), plus les recettes provenant d'autres services à frais récupérables comme les frais de téléx, les frais de documents d'offre et les droits de séminaire. Le Ministère continuera de guetter d'autres possibilités de récupération des coûts au fur et à mesure qu'elles se présenteront.

En s'efforçant constamment d'améliorer ses services aux exportateurs et de recenser les possibilités de recouvrement des coûts, le Ministère analyse les différents niveaux de services assurés sur les divers marchés à l'étranger aux nouveaux exportateurs, à ceux qui s'affermissent et aux exportateurs expérimentés. L'expérience de plusieurs pays en matière de recouvrement des coûts est examinée. Des options visant à modifier les services actuels et leurs coûts seront envisagés avec les associations commerciales.

### RECOMMANDATIONS 14(a) à (d)

#### Améliorer le système d'information sur le personnel et élaborer une politique sur la gestion des ressources humaines comme le recommande le Vérificateur général:

Ces deux dernières années, le Ministère a consacré énormément de ressources humaines et financières à améliorer les systèmes d'information sur le personnel et les politiques du personnel. Dans son tout dernier rapport, le Vérificateur général a reconnu que les systèmes actuels permettaient de consigner des données sur les études faites par les agents, leurs capacités linguistiques, leur formation et leurs affectations. Il a aussi fait observer, et nous sommes d'accord là-dessus, que les systèmes actuels n'ont pas la souplesse voulue pour permettre une présentation globale des informations. Il accepte toutefois que le Secteur du personnel, afin de remédier à cette lacune en mettant en oeuvre un système plus perfectionné, ait à attendre l'achat d'un ordinateur plus puissant, achat qui doit se faire au cours des prochains mois. Le travail préliminaire sur la préparation des données requises a déjà commencé.

#### Faire en sorte que l'affectation des délégués commerciaux dans les missions et dans les régions suive l'évolution des courants commerciaux du Canada:

L'affectation des délégués commerciaux dans les missions et les régions est fondée sur un certain nombre de facteurs qui comprennent les courants commerciaux d'ensemble, mais aussi le niveau de la demande d'aide (celle-ci peut augmenter sur un marché petit mais à croissance rapide, ou, lorsque la taille et les caractéristiques de croissance des marchés sont analogues, il peut y avoir une plus grande demande de services en raison de la complexité de l'environnement commercial, de barrières linguistiques ou culturelles, etc.). À cet égard, les données sur la charge de travail que fournit le résumé trimestriel du Système de suivi des résultats commerciaux se révèle d'une valeur considérable pour déceler des anomalies dans les niveaux de dotation entre missions. Le Ministère travaille aussi à établir un ordre plus quantifiable des nombreuses variables qui influencent le nombre de délégués commerciaux dont on a besoin à une mission donnée.

#### Examiner la répartition du personnel canadien et des employés recrutés sur place:

La répartition du personnel canadien et des employés recrutés sur place est constamment à l'étude, compte tenu des économies qui pourraient être réalisées. Entre les années financières 1979-1980 et 1986-1987, le nombre de délégués commerciaux canadiens a baissé de 6 % (soit de 235 à 221), tandis que le nombre d'agents de commerce recrutés sur place a augmenté de 29 % (passant de 169 à 218). Les

possibilités d'une nouvelle conversion de postes de personnel canadien en postes d'agents recrutés sur place continueront d'être déterminées au moyen de l'examen continu des services votés et de comparaisons entre les charges de travail des missions.

### **Encourager la prolongation des affectations des délégués commerciaux:**

Depuis 1980, environ 40 % des délégués commerciaux affectés dans des missions difficiles où la durée d'affectation est de deux ou trois ans ont prolongé leur séjour d'une autre année à la mission. Pour l'année d'affectation 1987-1988, nous prévoyons que 27 % des agents qui doivent être réaffectés prolongeront leur affectation actuelle. Le MAE a, de fait, mis en oeuvre une politique pour ce qui est d'encourager les agents à rester plus longtemps dans la même mission lorsque c'est possible. Le premier pas a été fait maintenant avec la conversion de 19 missions difficiles (niveau III) où les affectations étaient auparavant de deux ans et où elles seront désormais de trois ans. Les agents reconnaissent dans l'ensemble que les missions à durée d'affectation plus courte se prêtent moins bien à l'efficacité opérationnelle. Il n'est donc pas surprenant que les agents prolongent maintenant leur séjour à leur propre demande dans les plus difficiles des missions (niveau IV et V). L'effet de ces prolongations volontaires ou fixées par le Ministère devrait se faire sentir dans l'année d'affectation 1988-1989, où l'on prévoit seulement 56 ouvertures (contre 91 en 1987-1988).

### **RECOMMANDATION 19 (a)**

#### **Mesures prises pour améliorer les relations opérationnelles avec d'autres ministères:**

Le processus annuel de consultation pour la planification des missions est le moyen le mieux indiqué pour assurer des relations opérationnelles harmonieuses, et les améliorations récemment apportées au système de planification commerciale du MAE éliminera nombre des défauts précédemment relevés par le Vérificateur général.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, October 15, 1987:

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

R.M. Dubois, Deputy Auditor General.

*From the Department of Finance:*

S.H. Hartt, Deputy Minister;

David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch;

Alan Short, General Director, Tax Policy and Legislation Branch;

David Sewell, Director, Tax Measures Evaluation Division.

*From the Department of National Revenue—Taxation:*

Perry Anglin, Assistant Deputy Minister, Legislative and Intergovernmental Affairs Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 15 octobre 1987:

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

R.-M. Dubois, sous-vérificateur général.

*Du ministère des Finances:*

S.H. Hartt, sous-ministre;

David Dodge, sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;

Alan Short, directeur général, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;

David Sewell, directeur, Division de l'évaluation des mesures fiscales.

*Du ministère du Revenu national—Impôt:*

Perry Anglin, sous-ministre adjoint, Direction générale de la législation et des affaires intergouvernementales.

16  
91  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Tuesday, October 20, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 25

Le mardi 20 octobre 1987

Présidente: Aideen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 14—  
Special Audits; paragraphs 14.19 to 14.36—The  
Radar Modernization Project (RAMP)

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 14—Vérification spéciales; paragraphes  
14.19 à 14.36—Le projet de modernisation des  
radars (PMRA)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aideen Nicholson

*Vice-Chairman:* Alan Redway

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aideen Nicholson

*Vice-président:* Alan Redway

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 21, 1987  
(40)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:38 o'clock a.m., this day in Room 371 West Block, the Vice-Chairman, Alan Redway, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie and Alan Redway.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General; Ross Buskard, Principal, Audit Operations. *From the Department of Transport:* R.M. Withers, Deputy Minister; J.A. Lovink, Director General, Cost Recovery and Economic Evaluation. *From the Treasury Board Secretariat:* David McEachran, Acting Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 14—Special Audits, Department of Transport, Radar Modernization Project of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statements of Kenneth M. Dye and R.M. Withers were deemed to have been read.

David McEachran and J.A. Lovink made statements.

The witnesses answered questions.

At 11:22 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 OCTOBRE 1987  
(40)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 38, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Alan Redway, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie et Alan Redway.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général; Ross Buskard, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère des Transports:* R.M. Withers, sous-ministre; J.A. Lovink, directeur général, Recouvrement des coûts et évaluations économiques. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* David McEachran, sous-secrétaire intérimaire, Direction de la politique administrative.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité examine de nouveau les paragraphes 14.19 à 14.38 du chapitre 14 intitulé: *Vérifications spéciales*, paragraphes consacrés au Projet de modernisation des radars (PMRA) et extraits du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye et de R.M. Withers sont tenues pour lues.

David McEachran et J.A. Lovink font des déclarations.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

**EVIDENCE***[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Tuesday, October 20, 1987

• 0930

**The Vice-Chairman:** Ladies and gentlemen, I call the meeting to order.

Today, we have returned to continuing our consideration of Chapter 14: Special Audits—Department of Transport—Radar Modernization Project of the 1986 Report of the Auditor General.

We have with us this morning Mr. Dye, the Auditor General of Canada; Mr. Buskard; Mr. Withers on behalf of the Department of Transport; and Mr. McEachran from the Treasury Board.

We have opening statements from you, Mr. Withers, and Mr. Dye.

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** I would like to start by complimenting Transport Canada on the significant improvements that have been made in applying more rigorous and more sophisticated methods in their decision-making on large projects. The Radar Modernization Project was one of the first large government projects in which the benefit-cost technique was used in a major way to support the request for funding. Notwithstanding our criticism, the Department's original analysis in 1982-83 was sophisticated and innovative. Since then, we note that their capability in this area has improved steadily. The Department has placed more emphasis on rigorous analysis in decision-making by creating a new branch with the responsibility for economic analysis and cost recovery and by creating a program control board to provide a critical review of major proposals before they are submitted to the Treasury Board for funding. These initiatives are positive steps which deserve close scrutiny by other departments interested in enhancing their decision-making process for large projects.

As I have stated in my report, initiatives by the Treasury Board Secretariat over the last decade to encourage departments to develop more reliable cost estimates for their submissions and to make more extensive use of techniques such as benefit-cost analysis have substantially improved public sector decision-making in Canada. I support these initiatives, and it is in this light that I provide my comments on the Department's latest benefit-cost analysis of RAMP. I am pleased to report that there has been substantial improvement; nevertheless, there are still three important areas which I feel require further consideration.

My first concern about the revised benefit-cost analysis of RAMP is the appearance in the analysis of a list of benefits which have not been estimated and projected

**TÉMOIGNAGES***[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le mardi 20 octobre 1987

**Le vice-président:** Mesdames et messieurs, la séance est ouverte.

Aujourd'hui nous reprenons l'étude du chapitre 14: Vérification spéciale—ministère des Transports—Projet de modernisation des radars du rapport de 1986 du Vérificateur général.

Ce matin, nous recevons M. Dye, Vérificateur général du Canada; M. Buskard; M. Withers, du ministère des Transports ainsi que M. McEachran du Conseil du Trésor.

Monsieur Withers, monsieur Dye vous avez une déclaration préliminaire.

**Déclaration de M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** Pour commencer, je tiens à féliciter Transports Canada qui a apporté des améliorations considérables, appliqué des méthodes plus rigoureuses et plus complexes pour la prise de décision dans les gros projets. Le projet de modernisation de radars a été un des premiers grands projets gouvernementaux à utiliser la technique des avantages-coûts sur une large échelle pour justifier ses demandes financement. En dépit de nos critiques, l'analyse du ministère, au début du projet, en 1982-1983, était déjà très avancée et innovatrice. Depuis lors, on a assisté à des améliorations constantes. Le ministère a cherché à obtenir des analyses plus rigoureuses dans le secteur décisionnel en créant une nouvelle direction responsable de l'analyse économique et du recouvrement des coûts et également en créant une commission du contrôle des programmes chargés de passer en revue les principales propositions avant qu'elles ne soient soumises au Conseil du Trésor pour financement. Ces initiatives sont des mesures positives qui méritent d'être étudiées de très près par les autres ministères s'ils veulent améliorer leur processus décisionnel pour les gros projets.

Comme je l'ai dit dans mon rapport, les initiatives du Secrétariat du Conseil du Trésor pour encourager les ministères à effectuer des évaluations de coûts plus précises lorsqu'ils soumettent des demandes et également à mieux utiliser des techniques comme l'analyse des avantages-coûts, tout cela a beaucoup amélioré le secteur décisionnel public au Canada depuis une dizaine d'années. Je suis en faveur de ces initiatives, et c'est dans cet optique que je formule des observations sur la dernière analyse avantages-coûts en date du ministère qui porte sur le PMRA. Je suis heureux de pouvoir annoncer que des progrès substantiels ont été accomplis, mais il reste trois domaines qui méritent d'être approfondis.

Ce qui me préoccupe d'abord au sujet de l'analyse avantages-coûts révisée du PMRA, c'est l'apparition dans cette analyse d'une liste d'avantages qui n'ont pas été

## [Texte]

over the life cycle of the project. While I recognize that there may be factors bearing on a public sector decision which the Department does not wish to make explicit, these should be kept to an absolute minimum and, in any event, should not be mixed into the analysis.

My review focused on the report of the revised benefit-cost analysis. I did not reopen the audit or conduct a new audit of the RAMP project. When I reviewed the report, particularly the executive summary and conclusion sections, I had great difficulty in determining the bottom line. Given the existence of a significant number of what the Department calls, "unquantified benefits", it is unclear whether the benefit-cost analysis fails to justify nine sites, as the report states in one paragraph, or whether it does indeed justify all of the sites in the project as it now stands.

My second concern relates to the decision rule used by the Department to justify the inclusion of sites. In the Treasury Board Submission, the Department states that it sought funding for sites only where the projected benefits in the benefit-cost analysis equal or exceed the projected costs. This appears to be a sensible rule for this kind of decision. In the report of the new analysis, however, the Department appears to be using the excess benefits at large busy airports to justify funding the smaller sites where the costs clearly exceed the projected benefits. I disagree with this approach as does the Office of Management and Budget in the USA. If the Department should adopt this position, it would be a significant change to the argument used in the Treasury Board Submission to obtain the funding in the first place. Since the publication of their report, the Department has stated that their criterion or decision rule has not changed. If so, the Department should clarify their executive summary and conclusions sections to remove the ambiguity in this area.

Notwithstanding the increased rigour and sophistication of the new benefit-cost analysis, my third area of concern remains the over-estimation of benefits. In the new analysis, this concern focuses on the area of the value of passenger time. The Department has decided to use 100% of every minute saved in flight valued at 100% of the average wage rate of business travellers. Normally, something less than 100% of the total time saved is used. I feel that a more conservative approach would be more appropriate for this kind of project, and I note that my position on this matter is also consistent with the one adopted by the office of Management and Budget in the USA.

In summary, I feel that the Department has made good progress in this area over the past few years. Nevertheless, there are improvements still to be made. Also, this might be an opportune time for the Treasury Board Secretariat

## [Traduction]

évalués et projetés sur la durée totale du projet. Je sais bien que les décisions du secteur public sont parfois justifiées par des considérations dont le ministère ne souhaite pas parler ouvertement; il convient toutefois de garder ces considérations à un minimum, et de toute façon, de ne pas les mêler à l'analyse.

Dans mon étude, je me suis attaché sur le rapport de l'analyse révisée avantages-coûts. Je n'ai pas recommencé la vérification ni procédé une nouvelle vérification du projet PMRA. En passant en revue le rapport, surtout le résumé exécutif et les passages consacrés aux conclusions, j'ai eu beaucoup de mal à trouver un bilan. En effet, il y a un certain nombre de considérations que le ministère nomme «avantages non quantifiés» et on ne sait pas très bien si l'analyse coûts-avantages ne réussit pas à justifier neuf sites, comme on le dit dans un paragraphe, ou si tous les sites qui figurent actuellement dans le projet sont effectivement justifiés.

Je me suis intéressé ensuite à la règle décisionnelle utilisée par le ministère pour justifier les sites retenus. Dans la soumission au Conseil du Trésor, le ministère explique qu'il demande un financement uniquement pour les sites pour lesquels les avantages projetés dans l'analyse avantages-coûts égalent ou dépassent les coûts projetés. Pour ce genre de décision, cette règle semble tout à fait logique. Toutefois, dans le rapport sur la nouvelle analyse, le ministère semble justifier le financement des petits sites où les coûts de toute évidence, dépassent les avantages projetés par les avantages en excédent dans les gros aéroports très achalandés. Je ne suis pas d'accord avec cette démarche et je partage en cela l'opinion de l'*Office of Management and Budget* des États-Unis. Si le ministère adoptait cette position, cela modifierait considérablement les arguments avancés au départ dans la soumission au Conseil du Trésor. Depuis la publication du rapport, le ministère a déclaré que le critère ou règle décisionnelle n'avait pas changé. Dans ce cas, le ministère doit préciser son résumé exécutif et les chapitres consacrés aux conclusions et supprimer toute ambiguïté.

En dépit de la rigueur et de la précision de la nouvelle analyse avantages-coûts, je continue à craindre une surévaluation des avantages. Dans la nouvelle analyse, c'est la valeur du temps des passagers qui est en cause. Le ministère a décidé de prendre 100 p. 100 de chaque minute économisée en vol et évaluer à 100 p. 100 du taux salarial moyen des hommes d'affaires. D'ordinaire, le temps total économisé est inférieur à 100 p. 100. A mon avis, il serait préférable d'utiliser un chiffre plus prudent pour ce genre de projet, et je constate que ma position à cet égard est encore une fois conforme à l'*Office of Management and Budget* aux États-Unis.

En résumé, je considère que le ministère a fait des progrès excellents dans ce domaine depuis quelques années. Toutefois, des progrès sont encore possibles. Le Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait également en



[Text]

to review its guidelines on the use of benefit-cost analysis in large capital projects.

My concerns reflect those of an auditor examining the justification for this project. From the report, we were unable to determine the effect the unquantified benefits had on the final decision to deploy 41 sites. My primary concern today is the three issues I have just described. In my view, they are important, not only for this project but for all similar future projects.

I do not have major concerns of a highly technical nature to bring before this committee, although I would be more than pleased to make my staff available to the Department for discussions among experts if they feel this would prove useful.

**Statement by Mr. R.M. Withers (Deputy Minister, Department of Transport):** I would like to express my appreciation for the opportunity to appear before Public Accounts today and to clarify certain aspects of the 1987 benefit-cost analysis (BCA) of the Radar Modernization Project (RAMP) that are of concern to the office of the Auditor General (OAG) and may also be of concern to the Committee. I strongly support the challenge process that motivated this review and have taken into account these observations in introducing measures to improve the justification of major projects in Transport Canada.

While there may be professional disagreement with respect to certain technical aspects of the 1987 BCA on the part of the OAG, I remain convinced that there has not been any significant change in the justification for proceeding with RAMP. In 1983 we recommended for inclusion only those radars that were shown, in the 1983 BCA, to have a positive Net Present Value (NPV). We now retain in the program nine radars that do not appear, in the 1987 BCA, to have a positive NPV. The only difference is one of benefit-cost methodology, not of justification. We believed then, and we believe now, that 41 radars were justified on economic and operational grounds. We also continue to believe that benefit-cost analysis, essential as it is, must be combined with other considerations in evaluating proposed capital expenditures.

I should also point out that a number of significant events have occurred since the completion of the 1983 BCA. These include economic regulatory reform and significant, steady growth in aviation traffic. In the final analysis, operational and economic factors must be overlaid with safety considerations, our principal concern, before making such capital investment decisions.

We find the observations made by the OAG helpful. While we are certain the justification for 41 radars would not change even if we were to apply the OAG's suggestions to our analytic models, and while we are

[Translation]

profiter pour passer en revue ses directives sur l'utilisation de l'analyse coûts-avantages dans le cas des grands projets d'immobilisations.

Mes préoccupations sont celles d'un vérificateur qui cherche les justifications d'un projet. Dans son rapport, nous n'avons pas pu déterminer les effets des avantages non quantifiés sur la décision finale de retenir 41 sites. Voilà donc les points qui me préoccupent encore, les trois points dont je viens de vous parler. A mon avis, ils sont importants, pas seulement pour ce projet, mais pour tous les projets semblables qui pourraient se présenter à l'avenir.

Je n'ai donc pas de préoccupations particulièrement techniques à soumettre à ce Comité, mais mon personnel et moi-même sommes à la disposition du ministère si on pense qu'une discussion entre experts pourrait être utile.

**Déclaration de M. R.M. Withers (sous-ministre, ministère des Transports):** Je tiens à dire que j'apprécie beaucoup l'occasion que vous m'offrez de comparaître devant le Comité des comptes publics et de préciser certains aspects de l'analyse coûts-avantages (ACA) du projet de modernisation de radars (PMRA) qui intéresse le Bureau du vérificateur général (BVG) et peut-être également le Comité. Je suis tout à fait d'accord avec les raisons qui ont motivé cette révision et nous avons tenu compte de ces observations pour mettre en place des mesures destinées à améliorer la justification des principaux projets du ministère des Transports.

Il peut y avoir divergence d'opinions sur certains aspects techniques de l'ACA au sein du BVG, mais je suis toujours convaincu que la méthode de justification dans le cas du PMRA n'a pas changé de façon significative. En 1983, nous avions recommandé les sites qui, dans l'ACA de 1983, avaient une valeur actualisée nette (VAN). Aujourd'hui, nous avons conservé dans le programme neuf radars qui, dans l'ACA de 1987, ne semblent pas avoir une VAN positive. La seule différence tient à la méthodologie sur les coûts-avantages et non pas à la justification. A l'époque, tout comme aujourd'hui, nous étions convaincus que 41 radars étaient justifiés pour des raisons économiques et opérationnelles. De la même façon nous continuons à penser que l'analyse coûts-avantages, pour essentielle qu'elle soit, ne permet pas d'ignorer d'autres considérations lorsqu'on évalue les immobilisations proposées.

Je signale également qu'un certain nombre d'événements importants se sont produits depuis l'ACA de 1983. Entre autres, la réforme de la réglementation économique et un fort développement du trafic aérien. En dernière analyse, les facteurs opérationnels et économiques doivent être tempérés par des considérations de sécurité, notre principale préoccupation, avant que ces décisions sur les investissements ne soient prises.

Nous trouvons que les observations du BVG sont très utiles. Nous sommes certains que la justification des 41 radars ne changerait pas même si on appliquait les suggestions du BVG à nos modèles analytiques, et nous

*[Texte]*

equally certain that our BCA was technically sound in all respects, we will take account of these OAG suggestions when doing future capital investment BCAs to continually strive for improvement.

**The Vice-Chairman:** However, we have just received this morning the opening statement from you, Mr. McEachran, and since members of the committee have not had an opportunity to read that as yet, and since it is not very long, perhaps you would not mind reading it into the record, sir.

**Mr. D.J. McEachran (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** As you wish, Mr. Chairman. It will be my pleasure.

Mr. Chairman, my statement will be brief as I have previously outlined to this committee the policy and process issued by Treasury Board covering the planning, approval, delivery, and cost control of major projects such as the RAMP. It is a significant fact, I feel, that the resulting processes of departments are constantly being refined, with the result that a majority of projects starting today do so after significant challenge and examination.

• 0935

Since the last meeting of the committee, we have provided the following items of information that were previously requested by the committee. There are some nine reports in total, covering most of the important steps in the evolution of this project, which are listed in the statement, and we hope this information was useful to the committee's deliberations.

The Treasury Board Secretariat is pleased to note that the Department of Transport has now in place a challenge and control mechanism for its major projects. We are also pleased to note that the recent RAMP biannual progress report required under the policy has indicated a potential reduction of \$25 million in the cost of the project, due mainly to a reduction in expenditures for the acquisition of radar sites and equipment. In considering the report, the ministers of the Treasury Board noted the Department of Transport's decision to continue the project within the same scope as was originally authorized in 1983.

We further note that Transport has subjected this project to vigorous examination several times in the past few years, including an in-depth benefit-cost analysis on two occasions. In the most recent case, and I am sure Mr. Withers will be speaking further on that, the department has also taken steps to have the benefit-cost methodology verified by outside consultants which culminated in a revised benefit-cost analysis.

*[Traduction]*

sommes également certains que notre AAC est techniquement sûr à tous les égards, mais nous tiendrons tout de même compte des suggestions du BVG lorsque nous procéderons à de nouvelles AAC pour de nouveaux projets; nous cherchons toujours à nous améliorer.

**Le vice-président:** Cela dit, même monsieur McEachran, ce matin vous avez soumis votre déclaration préliminaire, les membres du Comité n'ont peut-être pas eu le temps de la lire, et comme elle n'est pas très longue, peut-être pourriez-vous la lire à haute voix.

**M. D.J. McEachran (sous-secrétaire, direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Comme vous voudrez, monsieur le président. Avec plaisir.

Monsieur le président, ma déclaration sera brève puisque j'ai déjà exposé à ce Comité les grandes lignes de la politique et du processus publiés par le Conseil du Trésor concernant la planification, l'approbation, l'exécution et le contrôle des grands projets tel que le PMRA. A mon avis, il est remarquable que les processus des ministères fassent constamment l'objet d'améliorations, de sorte qu'une majorité des projets mis en oeuvre aujourd'hui ne le sont qu'à la suite d'une mise en question et d'un examen approfondi.

Depuis la dernière réunion du Comité, nous avons fourni au comité les renseignements suivants qu'il avait demandés. Il y a au total neuf rapports qui couvrent la plupart des étapes importantes de l'évolution de ce projet, qui sont énumérés dans la déclaration, et nous espérons que ces renseignements ont été utiles au Comité dans ses délibérations.

Le secrétariat du Conseil du Trésor est heureux de constater que le ministère des Transports a mis en place un mécanisme de contrôle et de mise en question de ses grands projets. Nous sommes également heureux de constater que dans le dernier rapport d'étape bi-annuelle sur le PMRA exigé au terme de la politique, on indique que le coût du projet pourrait être réduit de 25 millions de dollars principalement en raison d'une réduction des dépenses pour l'acquisition des emplacements et du matériel pour les radars. Lors de l'étude du rapport, les ministres du Conseil du Trésor ont constaté que le ministère des Transports avait décidé de poursuivre le projet en lui conservant l'envergure qui avait été autorisée initialement en 1983.

Nous avons constaté en outre qu'au cours des quelques dernières années, le ministère des Transports avait soumis plusieurs fois ce projet à un examen vigoureux, dont une analyse avantages-coûts détaillée à deux reprises. Au cours de la dernière analyse, et je suis certain que M. Withers en parlera davantage, le ministère a en outre pris des mesures pour faire vérifier par des consultants de l'extérieur la méthodologie utilisée dans cette analyse ce qui a donné lieu à une révision.

[Text]

We finally observe that the results of these analyses were considered as one input to the departmental decision process, a complex process involving other major factors, notably safety and operational requirements.

Mr. Chairman, we in the Treasury Board Secretariat, are not in a position of expertise to question the technical details of RAMP, nor the specifics of the application of benefit-cost analysis theory to individual cases. We can, however, support the project management challenge, examination, and control process that Transport has applied to this project.

In closing, we look forward to using the lessons learned in RAMP in the improvement of project management policy in the future. We will continue to give direction and leadership in project management policy, and fully support departments in the ultimate goal of good and prudent control over the expenditure of public funds. Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. McEachran. Mr. Withers, did you have any further comments to make in relation to your opening statement?

**Mr. Withers:** Thank you, Mr. Chairman. We do have some further comments on the critique that was done of the benefit-cost analysis, and if it is your wish, we could present our observations.

**Mr. J.A. Lovink (Director General, Cost Recovery and Economic Evaluation, Department of Transport):** Thank you, Mr. Chairman, for this opportunity to offer some further comments on the OAG's observations. To keep these comments brief, we would like to limit them to the three concerns expressed by the Auditor General in the text of his opening statement this morning.

Stated in the most general terms, the issue is one of technical, professional disagreement on the best way to do benefit-cost analyses. This does not mean that the issues are dull or unimportant. Far from it. But it does mean there are few clear-cut rights and wrongs. Although we do not agree with all the views of the OAG, they are certainly worth expressing, and may command their own professional supporters. For our part, we continue to regard our approach as justified, and would note there is very substantial independent professional support for that point of view.

If you wish, Mr. Brian Waters of James F. Hickling Management Consultants Ltd. could later give you an independent opinion on the validity of our approach.

With that preface, let me deal with the AG's first concern this morning, which is that we included too

[Translation]

Enfin, nous constatons que l'on a tenu compte des résultats de ces analyses dans le processus de décision ministérielle, un processus complexe ou d'autres facteurs importants sont pris en compte, notamment la sécurité et les besoins opérationnels.

Monsieur le Président, nous, du secrétariat du Conseil du Trésor n'avons pas la compétence pour remettre en question les détails techniques du PMRA ni les détails de l'application de la théorie de l'analyse coûts-avantages à des cas individuels. Nous pouvons cependant appuyer le processus de contrôle, d'examen et de mise en question de la gestion du projet du ministère des Transports dans le cadre de ce projet.

En conclusion, nous espérons pouvoir utiliser ce que le PMRA nous a appris pour améliorer la politique de gestion des projets à l'avenir. Nous continuerons de donner conseils et orientations dans le domaine de la politique de gestion des projets et d'appuyer entièrement les ministères dans le but ultime d'exercer un contrôle prudent des dépenses des deniers publics. Merci, monsieur le Président.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur McEachran. Monsieur Withers, avez-vous d'autres commentaires en ce qui concerne votre exposé liminaire?

**M. Withers:** Merci, monsieur le président. Nous avons d'autres commentaires relativement à la critique effectuée de l'analyse coûts-avantages, et si vous le désirez, nous pouvons vous présenter nos observations.

**M. J.A. Lovink (directeur général, Recouvrement des coûts et évaluations économiques, ministère des Transports):** Je vous remercie, monsieur le Président, de nous donner l'occasion d'offrir d'autres commentaires sur les observations du Bureau du vérificateur général. Comme nous voulons être brefs, nous allons limiter ces commentaires aux trois préoccupations exprimées par le vérificateur général dans la déclaration liminaire qu'il a faite ce matin.

En termes généraux, il s'agit d'une question de désaccord technique, professionnel sur la meilleure façon d'effectuer les analyse coûts-avantages. Ça ne signifie pas pour autant que ces questions seront ennuyeuses ou peu importantes. Loin de là. Mais cela signifie qu'il y a peu de choses à faire et à ne pas faire qui soient honnêtement définies. Même si nous ne sommes pas d'accord avec toutes les opinions du Bureau du vérificateur général, elles valent certainement la peine d'être exprimées et elles doivent être appuyées par leurs propres spécialistes. Pour notre part, nous continuons à considérer notre approche comme étant justifiée en soulignant que notre point de vue a l'appui très important d'un groupe professionnel indépendant.

Si vous voulez, M. Brian Waters de la firme James F. Hickling Management Consultants Ltd. pourrait vous donner plus tard une opinion indépendante de la validité de notre approche.

Ceci dit, j'aimerais maintenant parler de la première préoccupation exprimée par le vérificateur général ce



## [Texte]

many unquantified benefits and failed to explain their role in the benefit-cost analysis. The large number of unmeasured benefits in our study reflects a carefully thought-out preference among two alternative approaches.

• 0940

The first approach, favoured by the OAG, would attempt to quantify as many benefits as possible, even when this can only be done with considerable uncertainty, as long as that uncertainty is duly communicated to the decision-maker. Our approach is similar, except we would not go as far in quantifying benefits when the results would be of questionable validity. In our view, any benefits that can be measured, but not with confidence, are more properly included in a so-called sensitivity analysis. Any benefits that cannot be measured even in this tentative way should only be brought into the analysis descriptively, just to remind the decision-maker to take them into consideration.

In sum, we favour a conservative approach to the measurement of benefits. We believe to quantify benefits even when confidence in the results is low could easily produce very questionable findings, made all the more dangerous by the authority that tends to be associated with numbers. It is not of much help to the decision-maker to be told in such cases that the numbers have to be treated with extreme caution. Instead, it seems better to provide the decision-maker with numbers only when they are reasonably justified and to the extent that they can validly reduce the range of uncertainty.

I can illustrate these points by referring to two RAMP benefits, one that was quantified, but only in the sensitivity analysis, and another that was left unquantified. The first example has to do with the aircraft fuel savings that radar makes possible because it allows controllers to bring aircraft into and out of airports more efficiently with comparable safety. Although these savings are real, it is very difficult to measure their amount in the absence of adequate data on traffic flow differences with and without radar in the wide variety of circumstances that occur in terminal control operations.

In the absence of adequate data, we asked controllers for their professional opinions on the time savings radar makes possible at airports with different environments and different traffic densities. Because we could not document the validity of their judgments, the resulting measurement of the benefits was included in the sensitivity analysis rather than in the quantified benefits themselves. On that basis alone, three of the nine radars with a negative net present value would have shown a positive NPV instead.

## [Traduction]

matin, c'est-à-dire que nous avons inclu trop d'avantages non quantifiés et que nous n'avons pas expliqué le rôle dans l'analyse coûts-avantages. Le grand nombre d'avantages non quantifiés dans notre étude reflète une préférence bien réfléchie concernant deux approches différentes.

La première approche, celle que préfère le Bureau du vérificateur général, tenterait de quantifier le plus grand nombre d'avantages possibles, même si on ne peut le faire qu'avec beaucoup d'incertitude, pourvu que cette incertitude soit dûment communiquée au décideur. Notre approche est semblable, sauf que nous n'irions pas jusqu'à quantifier des avantages lorsque la validité des résultats pourrait être discutable. A notre avis, tout avantage qui peut être mesuré, mais sans assurance, devrait plutôt être inclus dans ce que l'on appelle une analyse de sensibilité. Tout avantage qui ne peut être mesuré, même quantitativement, ne devrait qu'être décrit dans l'analyse, tout simplement pour rappeler au décideur de les prendre en compte.

En résumé, nous appuyons une approche conservatrice pour mesurer les avantages. Nous estimons que de quantifier les avantages, même lorsque l'on a peu confiance dans les résultats, pourrait facilement produire des données très discutables, d'autant plus dangereuses étant donné l'autorité que l'on a tendance à associer aux chiffres. On n'aide donc pas beaucoup le décideur en lui disant qu'il doit être extrêmement prudent relativement à ces chiffres. Il semble qu'il soit plutôt préférable de fournir des chiffres au décideur seulement lorsque ces chiffres sont raisonnablement justifiés et dans la mesure où ils peuvent réduire de façon valable la possibilité d'incertitude.

Je peux illustrer ces points en vous donnant l'exemple de deux avantages du PMRA, l'un qui était quantifié, mais seulement dans l'analyse de sensibilité, et l'autre qui n'a pas été quantifié. Dans le premier exemple, il s'agit des économies de carburant des appareils rendues possibles, grâce au radar, parce qu'il permet au contrôleur de faire entrer et sortir les appareils optimalement des aéroports avec un degré de sécurité comparable. Bien que ces économies soient réelles, il est très difficile de les quantifier en l'absence de données adéquates quant aux différences de densité du trafic avec et sans radar dans les circonstances très variées que l'on trouve dans les régions de contrôle terminales.

En l'absence de données adéquates, nous avons demandé aux contrôleurs leur opinion professionnelle quant aux économies de temps rendues possibles grâce au radar dans les aéroports dans des environnements différents et avec des densités de circulation différentes. Étant donné que nous n'avons pas pu documenter la validité de leur jugement, nous avons inclus leur quantification des avantages dans l'analyse de sensibilité plutôt que dans les bénéfices quantifiés. En se basant sur ces données uniquement, trois des neuf radars qui ont une



[Text]

A good example of an important unquantified benefit of radar is its usefulness in allowing controllers to see and steer traffic away from dangerous weather. Although there are again no data allowing this benefit to be quantified, operational managers consider it real and significant. Rather than make a questionable attempt to measure it or to suppress any mention of it, we thought it best to include this benefit in the unquantified category.

The second major concern mentioned by the Auditor General in the text of his opening remarks refers to his uncertainty about the decision rule we used in justifying the inclusion of particular radars. He says:

... the department appears to be using the excess benefits at large busy airports to justify the funding of the smaller sites where the costs clearly exceed the projected benefits.

It is unfortunate our report did not manage to preclude this interpretation. It appears to have arisen from several references to the overall benefit of the RAMP program, which were provided only for information and not as relevant in any way to the decision to include or exclude particular radars. We agree that any attempt to justify some radars with a negative net present value by drawing on a surplus of benefits over costs at other radars would have been a serious error; which we did not commit.

In fact, we used only one decision rule: whether the quantified benefits of a particular terminal radar and of the three new northern en route radars were greater than their avoidable costs. If they were, the study offered a reasonably confident basis for proceeding with the acquisition of the particular radars concerned. If they were not, as they were not in nine cases, the study explicitly noted that finding.

• 0945

In those cases, management had to decide, based on its judgment of the value of the unquantified benefits, as applied to those nine particular radars, whether to proceed with their purchase. We tried very hard, in the sections of the study dealing with its methodology, its results, the sensitivity analysis, and conclusions, to make it clear that each of the radars that we examined individually had to stand or fall on its own merits. That is why we calculated the net present value of benefits and costs for 18 individual terminal surveillance radars. That is also why we showed how the NPV, net present value, of each would change with different assumptions about the rate of traffic growth and discount rate to be used and with the addition of benefits that could not be quantified

[Translation]

valeur actualisée nette négative auraient eu plutôt une valeur actualisée nette positive.

Un bon exemple d'avantage important non quantifié du radar est son utilité pour permettre aux contrôleurs d'observer des conditions météorologiques dangereuses et d'en éloigner le trafic. Encore une fois, bien qu'il n'y ait aucune donnée permettant de quantifier cet avantage, les gestionnaires opérationnels le considèrent réel et important. Plutôt que de faire une tentative discutable pour le mesurer ou de supprimer toute mention de cet avantage, nous avons pensé qu'il valait mieux l'inclure dans la catégorie des avantages non quantifiés.

La deuxième grande préoccupation exprimée par le vérificateur général dans ses remarques liminaires a trait à son incertitude quant à la règle de décision que nous avons utilisée pour justifier l'inclusion de radars particuliers. Il dit:

... le ministère semble utiliser l'excédent des avantages qu'offrent les grands aéroports achalandés pour justifier le financement d'installations dans les emplacements plus petits où les coûts dépassent nettement la valeur des avantages prévus.

Il est malheureux que notre rapport n'ait pas réussi à prévenir cette interprétation. Elle semble découler de plusieurs mentions de l'avantage global du programme PMRA où nous avons fourni seulement à titre de renseignement et qui ne rentrait absolument pas en ligne de compte dans la décision d'inclure ou d'exclure des radars en particulier. Nous convenons que toute tentative de justifier certains radars qui ont une valeur actualisée nette négative en utilisant l'excédent des avantages par rapport au coût d'autres radars aurait été une grave erreur que nous n'avons pas commise.

En fait, nous n'avons utilisé qu'une règle de décision: si les avantages quantifiés d'un radar particulier en région terminale et de trois nouveaux radars en route situés dans le nord dépassent leurs coûts évitables. Dans l'affirmative, l'étude nous convainquait suffisamment pour procéder à l'acquisition des radars en question. Dans la négative, ce qui était le cas pour neuf radars, nous avons pris note de ces résultats d'une façon explicite dans notre étude.

Dans ces cas, la direction a dû décider si elle devait ou non acheter ces radars, en se fondant sur son jugement de la valeur non quantifiée s'appliquant à ces neuf radars particuliers. Dans les parties de l'étude consacrées à la méthodologie, au résultat, à l'analyse de sensibilité et aux conclusions, nous avons essayé de faire en sorte qu'il soit très clair que l'achat de chacun des radars que nous avons examinés individuellement devait être justifié selon le pour et le contre de chacun. C'est pourquoi nous avons calculé la valeur actualisée nette et les coûts de 18 radars individuels de surveillance des régions terminales. C'est pourquoi nous avons également démontré comment la VAN, la valeur actualisée nette, de chacun varierait selon différentes suppositions pour ce qui est du taux de

*[Texte]*

with confidence. Still, we should probably have stated the decision rule more explicitly.

The third concern of the Auditor General has to do with the value attached to passenger time savings. According to the text of the Auditor General's opening statement this morning, the department erred in using:

... 100% of every minute saved in flight valued at 100% of the average wage rate of business travellers. Normally, something less than 100% of the total time saved is used. . .

In response, we would first question the use of the word "normally". It implies that there is a consensus or standard approach to the valuing of time savings. We would respectfully submit that this is not so. Actually, the professional literature contains a wide range of views on that issue and every specific valuation will be inconsistent with the views of some economists.

We have dealt with this uncertainty by adopting an approach that has strong support in the literature and by examining the effects of using other valuations through sensitivity analysis. Although the results are certainly not beyond criticism, we believe our approach can be defended with reasonable confidence.

There are three parts to this important technical issue. The first has to do with the inclusion of small time savings, smaller than the 15 minutes preferred by the OAG; the second has to do with the value of time savings realized by business travellers; and the third has to do with the value of time saved by non-business or leisure travellers.

Regarding the inclusion of small time savings, our position is not based on an argument that even single minutes saved can be put to productive use. Rather, it is based on the premise that small time savings will turn into significant time savings over time, as the cumulative effect of a series of projects in the public and private sectors, all yielding small time savings.

To ignore time savings of less than 15 minutes could lead to decisions not to proceed with projects that together would sooner or later yield major benefits.

On this fundamental point of economic evaluation, we are firmly supported by the results of a five-year study recently completed for the U.K. Department of Transport by Oxford University and others, and by a recent major review of the literature for the U.S. Federal Aviation Administration by Gellman Research Associates, a well-

*[Traduction]*

croissance de trafic et du taux de la remise à utiliser et en ajoutant les avantages qui ne pouvaient pas être quantifiés avec confiance. Nous aurions sans doute dû énoncer la règle de décision de façon plus explicite.

La troisième préoccupation du vérificateur général concerne la valeur attachée aux économies de temps pour les passagers. D'après le texte de la déclaration liminaire du vérificateur général ce matin, le ministère a commis une erreur en utilisant:

... pour ses calculs chaque minute gagnée au cours d'un vol, temps dont il a fixé la valeur à 100 p. 100 de la rémunération moyenne des hommes d'affaires. Habituellement, il n'y a qu'une fraction du temps total économiisée. . .

En réponse, je remettrai d'abord en question l'utilisation «habituellement». Cela implique qu'il y a un consensus ou une façon type d'aborder l'évaluation des économies de temps. Nous disons que ce n'est pas le cas. En fait, la documentation professionnelle à ce sujet contient toute une série de points de vue sur cette question, et chaque évaluation spécifique sera en contradiction avec l'opinion de certains économistes.

Nous avons abordé cette incertitude en adoptant une approche que la documentation appuie fermement et en examinant les conséquences d'autres évaluations par une analyse de sensibilité. Bien que les résultats ne sont certainement pas à l'épreuve de toute critique, nous sommes raisonnablement convaincus que notre approche peut être justifiée.

Cette question technique comporte trois éléments. Le premier concerne l'inclusion de petites économies de temps, plus petites que les 15 minutes que préfèrent le Bureau du vérificateur général. Le second concerne la valeur des économies de temps réalisées par les hommes d'affaires; le troisième élément concerne la valeur du temps économiisé par ceux qui ne voyagent pas pour affaires, mais par plaisir.

Pour ce qui est d'inclure les petites économies de temps, notre position n'est pas fondée sur l'argument que même les minutes économiisées peuvent être utilisées de façon productive. Elle est davantage basée sur le principe que les petites économies de temps pourront devenir de grandes économies, comme l'effet cumulatif d'une série de projets dans les secteurs public et privé, qui permettent tous de réaliser de petites économies de temps.

Le fait de ne pas tenir de compte de l'économie de temps de moins de 15 minutes pourrait mener à la décision de ne pas entreprendre de projets qui, ensemble, auraient tôt ou tard des avantages importants.

Sur ce point fondamental d'évaluation économique, nous nous appuyons sur les résultats d'une étude effectuée au cours d'une période de cinq ans par l'Université d'Oxford et d'autres pour le ministère britannique des Transports, et par un examen important de la documentation, dans ce domaine, effectué récemment

## [Text]

known firm of economic evaluation consultants in the U.S.

Regarding the value of time savings by business travellers, we recognize that travel time need not be totally unproductive. People manage to do some work on airplanes, although not very efficiently. Unfortunately, we were unable to turn up in the literature any arguments or empirical evidence that could have been the basis for using a specific value of time lower than the average wage rate.

To the contrary, most studies that we know about recommend using 100% of the wage rate. Uncertainties about the validity of that percentage are often dealt with by looking at the impact on the results of using lower values in the sensitivity analysis.

We also recognize that the use of household income rather than individual income probably overstated the average business wage to some extent. Unfortunately, household income data were the only ones we could get and we had no basis for reducing that amount in a non-arbitrary way.

• 0950

As far as the value of time saved by leisure travellers is concerned, we would begin by claiming that the amount must clearly be greater than zero. Leisure travellers clearly do place some value on their time as is demonstrated by their annoyance when delays occur, but there is no consensus on what that value of time amounts to. The most sophisticated discussion may be found in the Oxford University study previously cited which argues that leisure travellers with the lowest incomes place a value on their time about equal to their hourly wage rate while those with highest incomes place a value on their time that is higher in absolute terms but much smaller as a percentage of their hourly income.

To illustrate, a leisure traveller making \$10 per hour would also value his or her leisure time at about \$10 per hour, or at 100% of the wage rate, while a leisure traveller making much more per hour would value his or her leisure time at more than \$10 per hour but at a much lower percentage of the wage rate, as low as 15% in extreme cases. In that context, our estimate of the average value of leisure travel time as about \$10 per hour seems quite reasonable. It seems quite credible that vacationers would be prepared to pay at least \$10 to reduce their travel time by one hour.

## [Translation]

pour la U.S. Federal Aviation Administration par la Gellman Research Associates, un bureau de consultants en évaluation économique bien connu aux États-Unis.

Pour ce qui est de la valeur d'économie de temps réalisée par ceux qui voyagent par affaires, nous reconnaissons qu'il n'est pas nécessaire que le temps passé à voyager soit tout à fait improductif. Les gens arrivent à travailler dans l'avion même s'ils ne le font pas de façon très efficace. Malheureusement, nous n'avons pas réussi à trouver dans les publications d'argument ni de preuve empirique sur lequel nous aurions pu nous baser pour utiliser une valeur de temps spécifique moins élevée que le taux de rémunération moyen.

Au contraire, la plupart des études que nous connaissons commandent d'utiliser 100 p. 100 du taux de rémunération. En cas d'incertitude concernant la validité de ce pourcentage, on examine souvent quelles seraient les conséquences si l'on utilisait des valeurs moins élevées dans l'analyse de sensibilité.

Nous reconnaissons également que l'utilisation du revenu de ménage plutôt que du revenu des particuliers a vraisemblablement surestimé, dans une certaine mesure, la rémunération moyenne des gens d'affaires. Malheureusement, nos seules données sur les revenus des ménages étaient celles que nous avons pu obtenir et nous ne pouvions justifier d'aucune façon la réduction de ce montant d'une façon non arbitraire.

Pour ce qui est de la valeur du temps économisé par les voyageurs d'agrément, nous pourrions d'abord dire que ce montant doit maintenant être supérieur à zéro. Il est clair que ces voyageurs accordent une certaine valeur à leur temps, comme le montre leur mécontentement lorsqu'il y a des retards, mais il n'y a aucun consensus pour ce qui est d'évaluer leur temps. La discussion la plus approfondie, à ce sujet, se trouve dans l'étude effectuée par l'Université d'Oxford dont j'ai parlé auparavant. On y fait valoir que les vacanciers dont le revenu était le moins élevé accordaient à leur temps une valeur à peu près égale à leur taux de rémunération horaire tandis que ceux dont le revenu était le plus élevé accordaient à leur temps une valeur qui était plus élevée en termes absolus, mais beaucoup moins élevée, exprimée en pourcentage de leur salaire-horaire.

Par exemple, un vacancier qui gagne \$10 l'heure évaluerait également ses loisirs à 10\$ l'heure, ou à 100 p. 100 du taux de rémunération, tandis qu'un vacancier dont le salaire horaire est beaucoup plus élevé évaluerait son temps de loisir à plus de 10\$ l'heure mais à un pourcentage beaucoup moins élevé du taux de rémunération, aussi bas que 15 p. 100 dans certains cas. Dans ce contexte, notre estimation de la valeur moyenne du temps de voyage pour les vacanciers à environ 10\$ l'heure semble être assez raisonnable. Il semble assez plausible que les vacanciers soient prêts à payer au moins 10\$ pour réduire leur temps de voyage d'une heure.



**[Texte]**

That having been said, it has to be acknowledged again that the valuation of time savings needs much more empirical study. One aspect that cries out for further analysis, for instance, is the difference in the value of time savings for long and short journeys. Although the value of any given time saving is in theory the same, regardless of trip duration, it seems likely that travellers will place greater value on say a 30-minute time saving when the shortest possible trip time is one hour than when the shortest possible trip time is six hours. The percentage of total travel time saved affects the value from a behavioural point of view.

In recognition of the judgmental nature of the time savings benefits included in our analysis and in response to the subsequent questions of the OAG, we re-ran the analysis with a 50% reduction in the value of time. The results, which were passed onto the OAG several months ago, produced no changes in the site specific net present values sufficient to require a different decision. Nonetheless, we may well want to use different input values and assumptions in future benefit cost analyses to take account of further thought and new information and of the OAG's concerns.

In conclusion, we believe the OAG's concerns were worth raising and that they merited serious reply. We hope our response has been satisfactory and demonstrates that our new benefit cost analysis represents a careful, cautious and valid evaluation. Of necessity, the management had to combine the results of the study with other relevant considerations in arriving at its decision. Benefit cost analyses are an essential aid to decision-making but not a substitute for it.

Thank you, Mr. Chairman. That concludes our further comments. I wonder if you would be interested at this stage in hearing from Hickling Management Consultants Ltd., which is represented by Mr. Waters.

**The Vice-Chairman:** I think we will hold that for the time being. Thank you very much, Mr. Lovink. Mr. Dye, have you anything to add to this before we go to questioners?

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Thank you, Chairman. Yes, very briefly. We have been complimentary to the department because they have significantly improved their processes. These issues that we raise on the RAMP program are becoming a bit historical. There are three issues there. If you wish, I can go head to toe with any of the experts. We have equal experts and I can call people to the table and dazzle you

**[Traduction]**

Ceci dit, il faut encore une fois reconnaître que l'évaluation des économies de temps requiert une étude beaucoup plus empirique. Un aspect qu'il faudrait analyser davantage, par exemple, est la différence dans la valeur des économies de temps entre les courts et les longs séjours. Bien que la valeur de n'importe quelle économie de temps soit en théorie la même, peu importe la durée du voyage, il semble probable que les voyageurs accorderont une plus grande valeur à une économie de temps de 30 minutes dans le cas d'un voyage d'une durée minimale d'une heure que dans le cas d'un voyage d'une durée minimale de six heures. Le pourcentage de temps économisé sur la durée totale du voyage a des conséquences sur la valeur pour ce qui est du comportement du voyageur.

Comme nous reconnaissons que les avantages sur le plan économie de temps, inclus dans notre analyse, étaient basés sur le jugement et pour répondre aux questions subséquentes du Bureau du vérificateur général, nous avons répété l'analyse en réduisant de 50 p.100 la valeur du temps. Les résultats, que nous avons communiqués au Bureau du vérificateur général il y a plusieurs mois, n'ont montré aucun changement dans la valeur actualisée nette des emplacements spécifiques justifiant une décision différente. Néanmoins, nous voudrions peut-être bien utiliser des valeurs et des hypothèses différentes dans nos futures analyses coûts-avantages afin de tenir compte d'autres idées ou de nouveaux renseignements ainsi que des préoccupations du Bureau du vérificateur général.

En conclusion, nous estimons que les préoccupations du Bureau du vérificateur général valaient la peine d'être soulevées et qu'elles méritaient une réponse sérieuse. Nous espérons que notre réponse a été satisfaisante et qu'elle montre que notre nouvelle analyse coûts-avantages représente une évaluation minutieuse, prudente et valable. De toute nécessité, la direction a dû combiner les résultats de l'étude à d'autres considérations pertinentes pour arriver à sa décision. Les analyses coûts-avantages sont une aide essentielle à la prise de décision mais ne la remplacent pas.

Merci, monsieur le président. Cela conclut donc nos commentaires. Je me demande si vous seriez intéressé, à ce stade, à inviter comme témoin la firme *Hickling Management Consultants Ltd.*, qui est représentée par M. Waters.

**Le vice-président:** Je pense que nous allons nous en abstenir pour le moment. Merci beaucoup, monsieur Lovink. Monsieur Dye, avez-vous quelque chose à ajouter avant que nous passions aux questions?

**M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Oui, je serai très bref. Nous avons félicité le ministère qui a amélioré considérablement ses processus. Les questions que nous avons soulevées relativement au programme PMRA sont en train de devenir un peu historiques. Il y a trois enjeux ici. Si vous voulez, je peux en discuter dans les détails avec n'importe quel expert. Nous avons dans les experts tout aussi bons qui



[Text]

with an intellectual debate which I do not think would really give the committee any real advantage. I think both the department and Treasury Board and ourselves recognize that having gone through this exercise, there are valuable lessons learned. Next time Transport goes out to do another major buy, the benefit-cost analysis will be even better and will stay under the scrutiny of whomever wants to take a look at it. My view is that we should take advantage of the lessons learned and not spend our time on technical nits.

• 0955

**The Vice-Chairman:** You are not suggesting we should all go home at this point, Mr. Dye.

**Mr. Dye:** No. It depends on the wishes of your committee. If you wish a technical discussion of how we came to our side of the debate, we will be happy to oblige.

**The Vice-Chairman:** We will see if we do. How is that? Mr. Hovdebo, would you like to start the questioning.

**Mr. Hovdebo:** I find myself at a little bit of a disadvantage as far as RAMP is concerned because I was not at the other meetings. My first question was going to be exactly the question that the Auditor General... What did Transport learn in all of this process?

I do think I would maybe like a little definition of what exactly went on. Again you will have to bear with me and excuse me if I am covering ground that has been covered before. My understanding is that this is the third benefit-cost analysis done on this RAMP program. Is that correct?

**Mr. Withers:** Yes. Mr. Chairman, I think that is accurate to say. There were two in the first batch. The third one—the most recent one—was because of concern that the second one, which was done before the contract was let, was inadequate.

**Mr. Hovdebo:** I also have gathered from my reading that the first analysis was done after approval of contract rather than before.

**Mr. Lovink:** I think that is an incorrect impression you have, sir. The first benefit-cost analysis was available to the Treasury Board before it made its original decision.

**Mr. Hovdebo:** It was available to them but not used.

**Mr. Lovink:** I believe it was used.

**Mr. Hovdebo:** Would you like to follow that up, Mr. Chairman? I am going to ask the chairman a question, if you do not mind.

**The Vice-Chairman:** Do you want me sworn in?

**Mr. Hovdebo:** I am a little bit at sea here. Was that not the feeling of the committee back—

[Translation]

pourraient venir vous éblouir par un débat intellectuel, qui, à mon avis, ne serait pas réellement utile au Comité. Je pense que le ministère, le Conseil du Trésor et nous-mêmes reconnaissons avoir appris des leçons très valables grâce à cet exercice. La prochaine fois que le ministère des Transports fera un autre achat important, l'analyse coûts-avantages sera encore meilleure et résistera à n'importe quel examen minutieux. À mon avis, nous devrions tirer avantage des leçons que nous avons apprises et non pas perdre notre temps sur des détails techniques.

**Le vice-président:** Vous ne voulez pas dire que nous devrions tous rentrer chez-nous maintenant, monsieur Dye.

**M. Dye:** Non. Ça dépend de ce que désire le Comité. Si vous voulez une discussion technique sur la façon dont nous sommes arrivés à notre position sur le débat, nous le ferons avec plaisir.

**Le vice-président:** Nous verrons si c'est le cas. Monsieur Hovdebo, vous pouvez commencer à poser des questions.

**M. Hovdebo:** Je me trouve un peu dans une position désavantageuse pour ce qui est du PMRA parce que je n'ai pas assisté aux autres réunions. J'allais poser comme première question exactement ce que le vérificateur général a demandé... Qu'est-ce que le ministère des Transports a appris au cours de tout ce processus?

J'aimerais peut-être qu'on m'explique un peu ce qui s'est produit. Encore une fois, vous devrez m'excuser si je couvre des points qui ont déjà été examinés auparavant. Si j'ai bien compris, il s'agit de la troisième analyse coûts-avantages du Programme PMRA. Est-ce exact?

**M. Withers:** Oui. Monsieur le président, je pense que c'est juste. Il y a eu d'abord deux analyses. Il y en a eu une troisième, la plus récente, parce que l'on craignait que la deuxième qui avait été effectuée avant que l'on accorde le contrat, soit inadéquate.

**M. Hovdebo:** D'après ce que j'ai lu, la première analyse a été effectuée après que le contrat ait été attribué et non avant.

**M. Lovink:** Je pense que vous faites erreur, monsieur. La première analyse coûts-avantages a été présentée au Conseil du Trésor avant sa décision initiale.

**M. Hovdebo:** Le Conseil du Trésor l'avait en main mais ne l'a pas utilisée.

**M. Lovink:** Je crois qu'il l'a utilisée.

**M. Hovdebo:** Pouvez-vous préciser, monsieur le président? Si vous n'y voyez pas d'inconvénients, je vais poser une question au président.

**Le vice-président:** Voulez-vous que je sois assermenté?

**M. Hovdebo:** Je suis un petit peu perdu ici. Le comité n'avait-il pas l'impression il y a...

[Texte]

**The Vice-Chairman:** I think you are accurate there, Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** In fact, did we not say that in our report?

**The Vice-Chairman:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** So how did we get that opinion? Let us put it that way. That is the position we took when we were writing our ninth report.

**Mr. Lovink:** I do not know, Mr. Chairman. I have reviewed the previous testimony before the committee on this subject and I think it was stated at the time by Mr. McEachran and by Mr. Withers that the study was indeed available to the Treasury Board in advance of its decision. That was certainly my impression from reading the record.

**Mr. Hovdebo:** I will not explore that any further. I do not think it is really of much concern at this point.

From your statement this morning, you have given us the reason why you say that you put all nine sites into. . . even if the cost-benefit analysis did not suggest they stay in. Why were these reasons not part of the initial decision process? Why are they part now rather than at the beginning? Why was it necessary to do three cost-benefit analyses?

• 1000

**Mr. Withers:** The three were done, Mr. Chairman, I think it is fair to say, because of concerns about the quality of them.

**Mr. Hovdebo:** The Auditor General has suggested that the quality is now quite sophisticated and quite acceptable. But even after this third one, the cost-benefit analysis still fails, or anyway is unclear, in the words of the Auditor General:

. . . it is unclear whether the benefit-cost analysis fails to justify nine sites, as the report states in one paragraph, or whether it does indeed justify all of the sites in the project as it now stands.

Because of these unquantified benefits. Do you feel this is an adequate basis for decision-making?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, to Mr. Hovdebo's question of the nine sites where the net present value is negative, it seems to me there should be criteria that are understandable as to what makes these things acceptable. If it does not run with the numbers, then there must be some other good reasons why one would proceed. I think that criteria could be laid out for you by the department—if the numbers do not make it a justifiable exercise, what other criteria are used?

**Mr. Hovdebo:** The department has stated that their criteria on decision rule have not changed.

[Traduction]

**Le vice-président:** Je pense que vous avez raison, monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** En fait, n'avez-vous pas dit cela dans votre rapport?

**Le vice-président:** Oui.

**M. Hovdebo:** Comment en sommes-nous venus à cette opinion? C'est la position que nous avons prise lorsque nous avons rédigé notre neuvième rapport.

**M. Lovink:** Je ne sais pas, monsieur le président. J'ai examiné les témoignages précédents devant le Comité à ce sujet, et je crois que M. McEachran et M. Withers ont dit à l'époque que l'étude avait effectivement été présentée au Conseil du Trésor avant qu'il ne prenne sa décision. C'est certainement l'impression que j'ai eue en lisant les procès-verbaux.

**M. Hovdebo:** Je ne vais pas explorer cette question davantage. Je ne pense pas qu'elle présente réellement beaucoup d'intérêt à ce stade.

Dans votre déclaration de ce matin, vous nous avez donné les raisons pour lesquelles vous avez décidé d'intégrer les neuf radars. . . même si l'analyse coûts-avantages ne le justifiait pas. Pourquoi ces considérations n'ont-elles pas joué dans la décision initiale. Pourquoi ces raisons entrent-elles maintenant en ligne de compte? Pourquoi a-t-il été nécessaire de procéder à trois analyses coûts-avantages?

**M. Withers:** Il y en a eu trois, il faut bien le dire, monsieur le président, à cause des doutes sur leur qualité.

**M. Hovdebo:** Le vérificateur général a indiqué que leur qualité est maintenant tout à fait acceptable. Même après la troisième, cependant, les résultats ne sont pas clairs, de l'avis du vérificateur général:

. . . on ne sait trop si l'analyse coûts-avantages n'arrive pas à justifier neuf des postes de radar, comme on l'indique dans un des paragraphes du rapport, ou si, au contraire, elle ne sert pas à justifier tous les postes de radar que prévoit la version actuelle du projet.

Tout cela à cause de ces avantages non quantifiables. Vous pensez que c'est un fondement convenable pour la prise de décision?

**M. Dye:** Monsieur le président, en ce qui concerne les questions de M. Hovdebo au sujet des neuf postes pour lesquels la valeur actualisée nette est négative, il me semble qu'il devrait y avoir des critères clairs quant à ce qui les rend acceptables. Si les chiffres ne les justifient pas, il doit y avoir d'autres bonnes raisons. Le ministère pourrait vous dire quels sont ces critères. Si les chiffres ne concordent pas, quels autres critères emploie-t-il?

**M. Hovdebo:** Le ministère a indiqué que ces critères en matière de décision n'avaient pas changé.

[Text]

**Mr. Dye:** The decision rule was it had to have a positive net present value. There are nine that do not, so there must be some other reason. The rule has either been amended or varied in some way; and there are some other factors we would be very interested in learning about as to justification for those nine sites.

**Mr. Hovdebo:** Could you put those factors on record?

**Mr. Withers:** Yes, I would be very happy to. I would point out that it has always been our view that the benefit-cost analysis, while of great importance, is not the sole criterion in deciding what kind of system we are going to have. As we have tried to say, and it has been open to question about our "unquantified" benefits, that we feel these are of considerable importance; and they are essentially in the operational and safety areas.

One of the things that has been hard in this whole business from the beginning has been to forecast accurately the kind of traffic we would be dealing with. In fact, in very recent times our forecasts have been greatly deficient because of the enormous increase in traffic that has occurred.

At one of our airports, for instance, in terms of the traffic handled by it and its centre—in other words, using its radar—there was a 39% increase over three years, instead of the 4% per annum we were looking at. So we are about 39.5% versus 12%. I guess that allows us to say thank God we are going ahead with the new system.

We have had to apply what are operational and safety factors to this whole question. We did that, and then we subjected all of that to the challenge of our program control board to determine if, in their judgment, these operational and safety and growth factors were of such value that they would justify the continued inclusion of those sites in the program.

• 1005

After having gone through all of that, I guess the other factor was... as evidenced by the presence of the officer of the Department of Supply and Services the last time we were here, and whose view it was—and by checking with them recently, it continues to be the case—that it could have been disadvantageous to us to reopen the contract in any way.

If you wish, Mr. Chairman, we have present officials of the department who were involved in the program control board reconsideration that led to the recommendation to me to retain the sites; a recommendation with which I agreed. If you should wish that additional information, we would be happy to present it here today.

**Mr. Hovdebo:** There were three sites that were beyond the cost-benefit analysis under the original cost-benefit analysis. Just for the record, what was the cost of those three sites?

[Translation]

**M. Dye:** Ces critères étaient entre autres que la valeur actualisée nette devait être positive. Il y a neuf postes pour lesquels ce n'est pas le cas, de sorte qu'il doit y avoir une autre raison. La règle qui préside aux décisions a dû être changée d'une façon ou d'une autre ou encore il doit y avoir d'autres facteurs dont nous devrions être informées et qui justifient les neuf postes.

**M. Hovdebo:** Pouvez-vous nous révéler ces facteurs?

**M. Withers:** Avec le plus grand plaisir. Pour commencer, nous avons toujours dit que même si l'analyse coûts-avantages est très importante, il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte dans les décisions touchant le réseau. Nous avons essayé de souligner toute l'importance des avantages «non quantifiables», et il y a eu de nombreuses questions à ce sujet; ces avantages se situent essentiellement au niveau des opérations et de la sécurité.

Un problème qui s'est révélé de taille depuis le début a été l'exactitude des prévisions touchant le trafic. Ces derniers temps, en particulier, nos prévisions se sont révélées beaucoup trop basses. Le trafic a augmenté énormément.

A un de nos aéroports, le trafic de même que l'utilisation du radar a augmenté de 39 p. 100 en trois ans quand une augmentation de 4 p. 100 seulement par année avait été prévue. C'était donc 39.5 p. 100 par rapport à 12 p. 100. Nous nous félicitons d'avoir pris la décision d'aller de l'avant avec le nouveau réseau.

Dans le cadre de ce projet, nous avons dû tenir compte des facteurs liés aux opérations et à la sécurité. Nous avons soumis tous ces éléments, c'est-à-dire les questions liées aux opérations et à la sécurité et l'augmentation du trafic, à notre Commission du contrôle du programme afin de voir si à son avis, ils justifiaient l'inclusion de ces postes.

Toutes ces étapes ayant été franchies, l'autre facteur était... comme en témoignait la comparaison d'un agent du ministère des Approvisionnement et Services devant le comité la dernière fois, il était d'avis, et il l'est toujours, parce que nous avons vérifié récemment, qu'il doit être désavantageux de rouvrir le contrat à ce moment-ci.

Nous avons ici à votre disposition, monsieur le président, des fonctionnaires du ministère qui ont participé à l'examen de la Commission de contrôle du programme et qui ont recommandé le maintien des postes, et je souscris à cette recommandation. Si vous voulez ces informations, nous pouvons vous les fournir.

**M. Hovdebo:** Il y avait trois postes qui dépassaient la première analyse coûts-avantages. Quel était le coût de ces trois postes officiellement?



*[Texte]*

**The Vice-Chairman:** Those are Prince George, Sault Ste. Marie, and Hamilton, I guess.

**Mr. Lovink:** Are you referring to the capital and operating costs of those three radars?

**Mr. Hovdebo:** The original capital cost is I guess what we were referring to in this particular case.

**Mr. Lovink:** The way we have handled the capital cost, sir, is perhaps complex. We have, of course, a total contract that encompasses 41 radars. In the way we conducted the study, in keeping with the approach, which was to look at each individual radar, we said what if we take away the 41st radar; what would the capital cost saving be in that case? The 41st radar, we estimate, would cost must less than the first radar, because of course in the production process there are important economies that would be realized as the manufacturer learns from his mistakes.

So I cannot give you a firm figure for a particular radar. I can give you the range, however.

**The Vice-Chairman:** We do know, apparently, the total for the three sites was \$39.6 million. You do not quarrel with that, do you, Mr. Lovink?

**Mr. Lovink:** If you have that figure, I am sure it is correct.

**Mr. R. Buskard (Principal, Audit Operations, Office of the Auditor General of Canada):** That figure was offered to us by the Department of Transport during the first analysis.

**The Vice-Chairman:** So the total for the three initial sites that were found by the second benefit-cost analysis to be deficient would be \$39.6 million, according to the department. Is that what you are looking for, Mr. Hovdebo?

**Mr. Hovdebo:** Then I wanted to know the cost of the next six sites. Do you have a feeling the next six sites were not justified under the second analysis?

**The Vice-Chairman:** We are up in the neighbourhood of \$100 million for the total of the nine sites, anyway, as I understand it. Is that not right?

**Mr. Buskard:** Our estimate was that the approximate value or the approximate shortage was \$92 million for the nine sites.

**Mr. Lovink:** Another way in which the study deals with it is to say if we were not to proceed with those nine radars, how would the net present value of the program change? The study shows it would rise by a value of \$20.7 million. That is the net present value of the program without those nine radars. It would be \$20.7 million higher than with those nine radars included. That is a valid measure of the implications of dropping those radars out of the program.

**Mr. Hovdebo:** Would you explain that to me?

*[Traduction]*

**Le vice-président:** Je pense qu'il s'agit de Prince George, de Sault Ste. Marie et d'Hamilton.

**M. Lovink:** Vous parlez des coûts de construction et de fonctionnement de ces trois radars?

**M. Hovdebo:** Je suppose qu'il s'agit des coûts d'immobilisation initiale dans leur cas.

**M. Lovink:** Nous avons traité les coûts de construction d'une façon un peu compliquée. Le contrat global porte évidemment sur 41 radars. Dans le cadre de notre étude, qui voulait que nous nous penchions sur chaque radar individuellement, nous nous sommes demandé ce qui se passerait si nous éliminions le 41<sup>e</sup> radar. Quels seraient les coûts d'immobilisation que nous éviterions en éliminant le 41<sup>e</sup> radar? Le 41<sup>e</sup> radar nous coûterait moins que le premier parce qu'en cours de production, le fabricant raffinerait ses procédés et réaliserait ainsi des économies importantes.

Pour le reste, nous n'avons pas pu établir de chiffres précis pour ce radar en particulier. Nous avons seulement un chiffre approximatif.

**Le vice-président:** Nous savons que le total des trois postes représentait 39,6 millions de dollars. Vous êtes bien d'accord avec ce chiffre, M. Lovink?

**M. Lovink:** Je suis sûr que vous avez le bon chiffre.

**M. R. Buskard (directeur principal, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Ce chiffre nous a été fourni par le ministère des Transports à la première étape.

**Le vice-président:** Le total des trois postes qui ont été jugés faibles par la deuxième analyse coûts-avantages est établi à 39,6 millions de dollars, selon le ministère. C'est le chiffre que vous cherchez, monsieur Hovdebo?

**M. Hovdebo:** Je voulais également savoir quel était le coût des six postes suivants. Ne pensez-vous pas que les six postes suivants n'étaient pas justifiés à la lumière de la deuxième analyse?

**Le vice-président:** Nous frisons les 100 millions de dollars pour les neuf postes, si je comprends bien. C'est juste?

**M. Buskard:** Nous estimons que la valeur approximative ou la valeur négative approximative était de 92 millions de dollars pour les neuf postes.

**M. Lovink:** L'étude a également examiné le problème sous cet angle. Si les neuf radars étaient éliminés, comment la valeur actualisée nette du programme serait-elle touchée? L'étude montre que la valeur augmenterait de 20,7 millions de dollars. Ce serait la valeur actualisée nette du programme sans les neuf radars. La valeur s'accroîtrait de 20,7 millions de dollars sans les neuf radars. Ce serait l'impact de l'élimination du programme des neuf radars.

**M. Hovdebo:** Pourriez-vous m'expliquer ce dernier point?



[Text]

**Mr. Lovink:** Our estimate is that the program, if it is not changed, would have a certain net present value. Now we say if we take those nine radars that turn out to have a negative net present value out of the program altogether, how would the net present value for the whole program improve? It would obviously go up if we take out the radars that have a negative net present value. The answer to that question is that the net present value of the whole project would go up by \$29.7 million if we took out those nine radars.

• 1010

**Mr. Hovdebo:** They are going to cost you \$100 million. I must be missing something.

**Mr. Dye:** As I understood those comments, if you take the nine out then you are better off in your net present value, because they were negative and so it goes up in value. So I guess that begs the question of why you do not do it.

**The Vice-Chairman:** You go up in value by \$20 million, roughly, although you are supposed to be saving \$92 million. If you do not spend \$92 million on this project, your net present value goes up by \$20 million. Is that what we are saying?

**Mr. Lovink:** The \$92 million represents the difference between the benefits and costs of the whole program. That is to say that the costs of the program exceed the quantified benefits by \$92 million. It is the department's argument and point of view and belief that the unquantified benefits are worth so much as to more than offset that deficiency, and some examples are given as to why we believe those unquantified benefits are worth that much.

**The Vice-Chairman:** I gather then what you are saying—and it is different from my understanding of what the Auditor General is saying—is that the \$92 million saving is in the benefit-cost analysis, as opposed to the cost of the project itself.

**Mr. Lovink:** That is correct.

**The Vice-Chairman:** My understanding of what the Auditor General has been telling us, and the material coming forth from him, is that the \$92 million would actually be a reduction in the contract price for the installation of those radar units. Is that right or wrong?

**Mr. Dye:** I will leave this to Mr. Buskard, because we are dealing here with a whole program and individual sites and I am getting confused.

**Mr. Buskard:** The \$92-million value is the value we calculated as the cost of deploying the nine sites.

**The Vice-Chairman:** Is that the capital cost or is that benefit-cost analysis?

[Translation]

**M. Lovink:** Nous prévoyons que le programme, s'il n'était pas changé, aurait une certaine valeur actualisée nette. Si nous éliminions les neuf radars qui se sont révélés avoir une valeur actualisée nette négative, comment la valeur actualisée nette de tout le programme en serait-elle changée? Elle augmenterait sans doute. Plus précisément, la valeur actualisée nette de tout le projet augmenterait de 29,7 millions de dollars avec l'élimination des neuf radars.

**M. Hovdebo:** Les radars vont vous coûter 100 millions de dollars. Il y a quelque chose que je ne dois pas comprendre.

**M. Dye:** Si j'ai bien compris, l'élimination des neuf radars, qui ont une valeur négative, résulte en une augmentation de la valeur actualisée nette. La question est donc de savoir pourquoi ces radars ne sont pas effectivement éliminés.

**Le vice-président:** La valeur augmente de 20 millions de dollars à peu près, même si les économies sont supposées être de 92 millions de dollars. Si vous retracez 92 millions de dollars du projet, vous vous retrouvez avec une valeur actualisée nette de 20 millions de dollars de plus. C'est bien cela?

**M. Lovink:** Les 92 millions de dollars représentent la différence entre les coûts et les avantages du programme global. C'est-à-dire que les coûts de programme dépassent les avantages quantifiables de 92 millions de dollars. Cependant, le ministère est certainement d'avis que les avantages non quantifiables ont une valeur bien plus élevée; le ministère donne d'ailleurs des exemples de la façon dont ces avantages non quantifiables s'appliquent.

**Le vice-président:** Si je vous comprends bien, et vous ne semblez pas dire la même chose que le Vérificateur général, l'économie de 92 millions de dollars relève de l'analyse coûts-avantages et n'est pas reliée au coût du projet lui-même.

**M. Lovink:** En effet.

**Le vice-président:** Le Vérificateur général, quant à lui, a semblé nous dire, directement et dans la documentation qu'il nous a présentée, que les 92 millions de dollars représentaient la réduction du prix du contrat correspondant à l'installation de ces radars. A-t-il raison ou non?

**M. Dye:** Je vais faire appel à M. Buskard, parce que nous parlons parfois du programme entier, parfois des emplacements individuels et je commence à avoir du mal à m'y retrouver.

**M. Buskard:** La valeur de 92 millions de dollars est la valeur qui représente selon nos calculs le coût de l'installation des neuf postes.

**Le vice-président:** Est-ce le coût d'immobilisation comme tel ou ce qui ressort de l'analyse coûts-avantages?

[Texte]

**Mr. Buskard:** That is the capital cost of purchasing and deploying the total of the nine sites.

**The Vice-Chairman:** So my original assumption would be correct from your point of view, that if you did not build those nine sites then the total cost of the project, which is close to \$1 billion dollars, would be reduced by almost \$100 million. Is that not right?

**Mr. Buskard:** At this time I would not make that judgment. At the time the contract was signed, I would have been prepared to make that judgment; but you must realize we are three years down the line.

**The Vice-Chairman:** I understand what you are saying there. But you are still talking about the capital cost, and I understand that the Department of Transport is talking about a difference in cost-benefit analysis.

**Mr. Lovink:** Could I add something, Mr. Chairman?

**The Vice-Chairman:** Please do. It would be helpful to find out if you two can at least agree on what we are talking about here, with this \$92 million.

**Mr. Lovink:** The point I would make in this context is that when you drop off those nine radars you do not only save something, you also lose benefits. They do produce benefits. So we thought it would be appropriate to ask: if we drop off those nine radars, what would we lose in benefits, what would we save in costs, and what is the net effect? The net effect, we say, is—

**The Vice-Chairman:** That is the \$20 million.

**Mr. Lovink:** That is the \$20 million.

**The Vice-Chairman:** So we are talking about \$20 million as far as the benefit-cost net aspect is.

**Mr. Lovink:** If you want to talk about the present value of the costs you would save, the present value of the costs would be \$2.5 million. That is for those nine radars.

**The Vice-Chairman:** Mr. Buskard has put the figure, back three years ago, at a \$92-million saving: if we could go back three years, then we could have saved \$92 million. We cannot. We recognize that we cannot.

Are you telling us that if right at this stage we cancelled those nine contracts we then could save \$30 million?

• 1015

**Mr. Lovink:** No, because this study puts us back really at the beginning of the project. It does not say we are now in 1986 and we are committed and all that, because what we could actually save by taking those nine radars out, given that we have a contract, is a difficult question.

**Mr. Withers:** This is an estimate. If we were to go back into the contract now and we negotiated well, I think we could save the site costs, the costs of that radar unit, its spare parts and the training associated with it and so on. I

[Traduction]

**M. Buskard:** C'est le coût d'immobilisation, le coût de l'achat et de l'installation des neuf postes.

**Le vice-président:** Donc, je vous ai bien compris au départ. Si vous ne procédez pas à l'installation de ces neuf postes, le coût total du projet qui frise le milliard de dollars est réduit de presque 100 millions de dollars. C'est juste?

**M. Buskard:** Je ne peux pas l'affirmer à ce moment-ci. Au moment où le contrat a été signé, j'aurais pu le faire, mais il s'est écoulé trois ans depuis.

**Le vice-président:** Je Vois. Vous parlez quand même du coût d'immobilisation, tandis que le ministère des Transports parle de la différence entre les coûts et les avantages.

**M. Lovink:** Puis-je ajouter quelque chose, monsieur le président?

**Le vice-président:** Je vous en prie. Il serait bon que vous vous mettiez d'accord tous les deux sur ce dont il est question ici avec ces 92 millions de dollars.

**M. Lovink:** Ce que je veux dire, monsieur le président, c'est que l'élimination de ces neuf radars ne représente pas seulement des économies; elle représente également la perte de certains avantages. Et les postes doivent rapporter certains avantages. Nous nous sommes donc posé la question: si nous éliminons ces neuf radars, que perdons-nous en avantages, que gagnons-nous en économies, quelle est la différence? La différence nette, en ce qui me concerne...

**Le vice-président:** Est de 20 millions de dollars.

**M. Lovink:** Est de 20 millions de dollars.

**Le vice-président:** La différence nette entre les coûts et les avantages est donc de 20 millions de dollars.

**M. Lovink:** En ce qui concerne la valeur actualisée des coûts et donc des économies que vous pourriez réaliser, elle est de 2,5 millions de dollars pour les neuf radars.

**Le vice-président:** M. Buskard nous a indiqué qu'il y a trois ans, les économies auraient été de 92 millions de dollars. Nous ne pouvons évidemment pas revenir en arrière. Nous le savons très bien.

Vous nous dites quant à vous qu'à ce moment-ci, l'élimination des neuf contrats se traduirait par des économies de 30 millions de dollars?

**M. Lovink:** Non, parce que cette étude nous ramène en fait au début des travaux. On ne précise pas que nous sommes en 1986 et que nous avons pris des engagements, parce qu'il est difficile d'établir, vu que nous avons signé un contrat, ce qu'on économiserait vraiment en ne construisant pas ces neuf radars.

**M. Withers:** Une simple estimation. Si nous recommandons à négocier le contrat maintenant, je pense qu'on pourrait économiser le coût d'aménagement du terrain, le coût du radar, des pièces de rechange, sans

[Text]

cannot tell you what that figure would be, because it would depend upon that negotiation.

**The Vice-Chairman:** Would you by any chance have a range?

**Mr. Withers:** That is a real tough one. I am going to have to—

**The Vice-Chairman:** I will get to that later.

**Mr. Withers:** I will ask Mr. MacDonald to start thinking about that question.

**The Vice-Chairman:** Good. That is a good idea.

**Mr. Hovdebo:** I am concerned about even that last statement of \$20 million over and above the \$92 million. It begs one question, I think, and that is the question of need. You can have benefits. You know, there are so many calories in a cream puff, and my wife will tell me I do not need that cream puff at all, but there are still benefits; there are 250 or 350 calories in it if I eat it. But that does not do anybody any good, particularly me, and that is exactly what we are looking at here, I think.

Can you justify those nine sites on the basis of the \$92 million, or are you justifying them by saying the benefits are there but they do not need to be there but because we have these sites they are now there? Would we not have been better off if we had not built those sites? That is what I am really asking.

**Mr. Withers:** Mr. Chairman, if we could go back to 1982, and if we were to do this all over again based strictly on the benefit-cost analysis methodology that has been developed and honed and practised over the intervening years, the answer is no, we would not have built the same chain. We would have built a lesser chain, unless at that time we had considered there were certain other things which, for safety or other reasons, were really required.

For instance, we are applying that kind of methodology to a new program that is coming along called the Microwave Landing System Program, which will replace the precision approach aid at Canadian airports in the 1990s and over the turn of the century. So the kind of methodology you see being described here today is being applied to those, and an airport will only get an MLS if it comes up to the criteria in the benefit-cost analysis. So if we had the same skills we have today back then, I am sure we would have had a different network.

**Mr. Hovdebo:** That indicates a certain amount of learning going on and I guess that is what we are looking for. Thank you. I will follow it up later, if I may.

**Mr. McKenzie:** These are mostly observations. As you know, I am a new member on the committee and I have not been in on the other hearings, but I have gone over some of the material. If the DOT and the Auditor General and all the rest of us have not learned anything from all

[Translation]

parler de la formation des techniciens et autres frais connexes. Je ne peux pas vous donner de chiffre car ce serait en fonction des négociations.

**Le vice-président:** Pouvez-vous me donner une fourchette?

**M. Withers:** La question n'est pas facile. Je vais devoir...

**Le vice-président:** Je reviendrai là-dessus plus tard.

**M. Withers:** Je vais demander à M. MacDonald de commencer à réfléchir à votre question.

**Le vice-président:** Bien. C'est une bonne idée.

**M. Hovdebo:** Je m'inquiète même de ce que vous avez dit au sujet des 20 millions de dollars qui s'ajoutent aux 92 millions de dollars. On est en droit de se demander où est véritablement le besoin. Cela peut présenter des avantages. Il y a un certain nombre de calories dans un chou à la crème, et ma femme me dit que j'en n'ai absolument pas besoin, mais il y a tout de même des avantages; si je le mange, cela représente de 250 à 350 calories. Par contre, cela ne fait de bien à personne, en particulier à moi, et pense que la situation est la même ici.

Pouvez-vous justifier ces neuf postes pour 92 millions de dollars ou est-ce que vous les justifiez en disant que cela représente certains avantages puisque de toute façon les postes sont déjà là? N'aurait-il pas été préférable de ne pas construire ces postes? Voilà vraiment la question que je pose.

**M. Withers:** Monsieur le président, si on pouvait revenir à 1982 et prendre la décision uniquement en fonction de la méthodologie de l'analyse coûts-avantages qui, au fil des ans, a été mise au point, affinée et raffinée, la réponse serait non, nous ne ferions pas les mêmes travaux. Nous aurions moins de postes, à moins évidemment qu'on ne prenne en ligne de compte d'autres facteurs dont la sécurité.

C'est le genre de méthodologie que nous utilisons pour un nouveau programme intitulé Système d'atterrissage par micro-ondes qui va remplacer l'atterrissage à l'aide d'instruments de précision dans les aéroports canadiens à partir de 1990 et au siècle prochain. Nous utilisons cette méthodologie qui est décrite ici aujourd'hui et un aéroport ne sera doté d'un SAM que s'il répond aux critères de l'analyse coûts-avantages. Ainsi, si on avait su à cette époque ce que l'on sait aujourd'hui, nous aurions eu un réseau différent.

**M. Hovdebo:** Cela montre au moins qu'on apprend notre leçon, c'est le genre de choses qui est souhaitable. Je vous remercie. Je redemanderais la parole tout à l'heure si possible.

**M. McKenzie:** J'ai surtout des observations à faire. Vous n'ignorez pas que je suis nouveau au sein de ce comité et que je n'ai pas assisté aux autres audiences, même si j'ai passé en revue une partie des documents. Si toute la recherche qui a été faite, toutes les vérifications,



[Texte]

this research and audits and technical studies, then we had better quit.

There seem to be some differences of opinion yet, but are both sides satisfied they will be resolved? Or will there still be some negotiating between the Auditor General's department and DOT?

**Mr. Dye:** I think the department has demonstrated they have learned lessons, and with this new major acquisition for the Microwave Landing Systems a superior methodology is being used which I think will help the staff at the Department of Transport and the analysts over at Treasury Board and the political masters make a better informed decision. So I think much has been learned and I am pleased to learn that.

As we go along, we do things a little better and it is an evolutionary process. But when you are spending whatever it is, \$900 million, it is a large sum for these microwave landing systems, and it is a long-term project out there to change all these airports. I think we have learned some lessons, and I am pleased to see that.

• 1020

**Mr. McKenzie:** Mr. Dye, is this the end of the audit? Are you satisfied DOT can just carry on now, or are you still going to be entering into some discussions on DOT's future plans?

**Mr. Dye:** I think the Department of Transport is probably tired of having auditors in there. They seem to be such a vast organization, with their marine and air and surface operations, they never get rid of us. It seems to be a very constructive relationship. We may seem to be a bit adversarial this morning, but on balance I think we are constructive in our remarks, and I hope we are seen to be that way by the department.

Things do improve. I said in my opening remarks, and I said it sincerely, I think they are making terrific progress over there. I like that "challenge" process they have, that mini-Treasury Board thing. It seems to be really working, and the taxpayer is getting real benefits. These things are happening because there is pressure for better accountability, there are fewer resources. It strikes me that is to the benefit of everybody in the country.

**Mr. McKenzie:** I will wrap it up with this one question. Are you closing the books on the RAMP audit now, or are you going to wait until later on to see if you have to have to open them up again?

**Mr. Dye:** We will do a follow-up.

**Mr. Grondin:** Je vais laisser à MM. Hovdebo et Redway le soin de continuer à poser des questions sur le ministère des Transports. Pour ma part, j'aimerais aller du côté du Conseil du Trésor.

[Traduction]

toutes les études techniques n'ont servi à rien au ministère des Transports et au vérificateur général, autant boucler bagage tout de suite.

En dépit des divergences d'opinions qui semblent encore exister, les deux parties semblent-elles être convaincues qu'elles seront dissipées ou est-ce que les négociations vont se poursuivre entre le bureau du Vérificateur général et le ministère des Transports?

**M. Dye:** Je pense que le ministère a prouvé qu'il avait appris sa leçon et avant d'investir dans un coûteux système d'atterrissage par micro-ondes, il utilise une méthodologie bien meilleure qui permettra au personnel du ministère des Transports et aux analystes du Conseil du Trésor ainsi qu'aux hommes politiques de prendre des décisions mieux informées. Je pense donc qu'on a beaucoup appris et j'en suis ravi.

Au fur et à mesure, nous apportons de petites améliorations. C'est un processus évolutif. Les systèmes d'atterrissage par micro-ondes coûtent cher, de l'ordre de 900 millions de dollars et cela prend du temps pour adapter tous les aéroports à ce nouveau système. Je pense que nous avons appris notre leçon et j'en suis ravi.

**M. McKenzie:** Monsieur Dye, il n'y aura plus de vérification? Etes-vous convaincu que désormais le MDT peut voler de ses propres ailes ou est-ce que vous avez l'intention de discuter encore de ses plans d'avenir?

**M. Dye:** Je pense que le ministère des Transports est probablement fatigué de la présence des vérificateurs. Avec toutes ses activités, Transport Maritime, Transport aérien et Transport terrestre, il s'agit d'un organisme vivace qui ne se débarrassera jamais de nous. Nos relations semblent très constructives. Ce matin, nous avons peut-être fait preuve d'un peu d'antagonisme, mais dans l'ensemble nos critiques sont constructives et nous espérons que le ministère les verra comme telles.

Les choses s'améliorent. Je l'ai dit dans mon allocution liminaire et je le répète en toute sincérité, ce ministère a réalisé d'énormes progrès. J'aime ce mécanisme de défi qu'ils ont adopté, ce mini-Conseil du Trésor. Cela semble donner de bons résultats et c'est le contribuable qui en profite véritablement. Si les choses bougent, c'est qu'avec le rétrécissement des bourses, on demande plus de comptes à rendre. Je pense que cela profite à tous les Canadiens.

**M. McKenzie:** Je terminerai par la question suivante: Est-ce que la vérification du PMRA est désormais terminée ou est-ce que vous attendrez quelque temps avant de savoir si vous devez procéder à de nouvelles vérifications?

**M. Dye:** Nous ferons un suivi.

**Mr. Grondin:** I will let Mr. Hovdebo and Mr. Redway question to the Department of Transport. Personally, I would rather ask my questions of the Treasury Board.



## [Text]

Si l'on se fie au compte rendu d'une séance du Comité, au fascicule numéro 20, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le vérificateur général ne s'entendaient pas nécessairement sur la question des besoins opérationnels du PMRA avant l'approbation du projet par le Conseil du Trésor, en juin 1983. Sur quels documents officiels le Conseil du Trésor s'est-il fondé pour déterminer les besoins opérationnels du PMRA avant juin 1983?

**Mr. McEachran:** I am glad to have that question, because it is an area Mr. Hovdebo touched on a little earlier. I did not have an opportunity to respond when he suggested perhaps the Treasury Board had made a decision prior to receiving reports on the project. For the record, and because this has been a point of some confusion in the past, it might be useful. . . and I would offer to produce for the committee a chronological summary of the availability of various documents in relation to the timing of decisions by the Treasury Board.

It is important to remind ourselves that under the Major Crown Projects Cost Control Policy there are two distinct approval points in the process. The first is called Preliminary Project Approval, which provides the department with authority to spend money to design a project. That approval was provided by the Treasury Board in July 1981. I would point out that prior to that decision the board had available at least three documents. One was called "Air Traffic Surveillance Requirements to 1995", dated May 1979. The second one was called "Radar Modernization Project Brief", dated April 1981. The third was the same document, "Radar Modernization Project Brief", but importantly, "Revision Number 1", dated June 1981. Those documents were available prior to the Treasury Board considering the request for preliminary project approval.

Subsequent to that approval in July 1981, there were several additional documents available to the Treasury Board before it took its decision to grant the second approval point, which is called Effective Project Approval. That is the time when the Treasury Board authorizes the expenditure of the sums to bring the project into realization. That decision was made in June 1983.

• 1025

I will highlight some of the documents Treasury Board had at hand between 1981 and 1983. For example, they included the Dubin report, dated February 1982, a draft benefit-cost analysis by the Department of Transport, dated December 1982. In January 1983 the Treasury Board requested an independent evaluation of the benefit-cost analysis carried out by Mitre Corporation; that report was received in February 1983. In addition, we had received the project brief, Revision No. 2, dated March 1983, and also a report called "Air Traffic Control Operational Requirements", including benefit-cost analysis, dated April 1983. I think that is a specific one relating to your question. In addition, in June 1983, the board received a project brief, Revision No. 3.

## [Translation]

If we are to believe the minutes of the Committee issue number 20, the Secretariat of the Treasury Board and the Auditor General were not necessarily in agreement as to the operational needs of the RAMP program before the project was approved by the Treasury Board in June 1983. On which official documents did the Treasury Board base itself to determine the operational needs of the RAMP program before June 1983?

**M. McEachran:** Je suis ravi que vous me posiez la question, car M. Hovdebo a abordé le sujet tout à l'heure. Je n'ai pas eu la chance de lui répondre lorsqu'il a laissé entendre que le Conseil du Trésor a peut-être déjà pris sa décision avant d'avoir reçu les rapports relatifs au projet. Aux fins du compte rendu et parce qu'il semble y avoir eu une certaine confusion dans le passé, il serait peut-être utile de . . . J'aimerais vous remettre la liste des documents auxquels le Conseil du Trésor a eu accès avant de prendre ses décisions, par ordre chronologique.

Il est important de ne pas oublier qu'en application de la politique de contrôle des coûts des grands projets de la Couronne, deux autorisations sont nécessaires. La première s'appelle l'autorisation préliminaire qui permet au ministère de dépenser l'argent nécessaire à la conception d'un projet. Le Conseil du Trésor a donné cette autorisation en juin 1981. Je vous ferai remarquer qu'avant de prendre cette décision, le Conseil du Trésor avait eu accès à trois documents au moins. L'un d'eux était intitulé «Air Traffic Surveillance Requirements to 1995», et daté de mai 1979. Le deuxième était intitulé «Projet de modernisation des radars», et daté d'avril 1981. Le troisième était la première révision du même document «Projet de modernisation des radars», datée de juin 1981. Le Conseil du Trésor a eu accès à ces documents avant d'accorder l'autorisation préliminaire.

À la suite de l'autorisation accordée en juin 1981, avant de donner la deuxième autorisation qui est l'autorisation effective, le Conseil du Trésor a eu accès à plusieurs autres documents. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il a autorisé l'investissement des sommes nécessaires à la réalisation des travaux, soit en juin 1983.

Je vais vous citer les principaux documents que le Conseil du Trésor a reçus de 1981 à 1983. Il a reçu, par exemple, le rapport Dubin, publié en février 1982, un projet d'analyse coûts-avantages réalisé par le ministère des Transports en décembre 1982. En janvier 1983, le Conseil du Trésor a fait faire une évaluation indépendante de l'analyse coûts-avantages effectuée par Mitre Corporation; ce rapport a été déposé en février 1983. En outre, nous avons reçu la deuxième mise à jour de l'avant-projet, publiée en mars 1983, ainsi qu'un rapport intitulé «Air Traffic Control Operational Requirements» qui comportait une analyse coûts-avantages et portait la date d'avril 1983. C'est ce rapport que vise votre question. En outre, en juin 1983, le Conseil du Trésor a reçu la troisième mise à jour du projet.

## [Texte]

All those documents were available prior to the granting of effective project approval in June 1983. However, if you think it would be useful, I will provide a chronological summary for the record, so we can be sure the dates I have mentioned are the correct ones.

**The Vice-Chairman:** I think that would be helpful. Thank you, Mr. McEachran.

**M. Grondin:** Effectivement, il nous serait utile d'avoir les renseignements contenus dans les documents en question. Cela nous permettrait sans doute de mieux comprendre les décisions qui ont été prises à ce moment-là et qui font aujourd'hui l'objet de certaines questions, tant de la part du vérificateur général que de celle des membres du Comité.

Selon vous, y avait-il des renseignements qui manquaient à ce moment-là ou considérez-vous que vous étiez parfaitement éclairés pour prendre une décision au moment où les documents vous ont été présentés? Il y a beaucoup de questions qui se posent aujourd'hui sur la décision qui s'est prise, et on peut se demander si les renseignements contenus dans le document principal sur lequel vous vous êtes appuyés pour prendre une décision étaient suffisamment complets. Si c'est le cas, peut-on connaître les renseignements sur lesquels vous vous êtes principalement basés pour prendre votre décision?

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, I do not believe the Secretariat of the Treasury Board could ever claim to be—I think the phrase was a good one—perfectly enlightened. Life would be very much more simple if one always had all the information, 100% of what you might like to know about anything, before you made a decision.

You have heard this morning about the benefit-cost analyses that were done and the different figures involved. We have to, however, put our minds back to 1981 and to 1983 when the government recognized that surveillance establishments and facilities at airports were becoming obsolete. The government of the day had in front of it a report by the Dubin inquiry. This report made very significant comments in the negative about the safety of the Canadian airport system, and the government of the day had to make a decision.

I have listed the information the Treasury Board Secretariat had and on which it made some recommendations to Ministers of the Treasury Board of the day, who quite clearly would have seen that there were some gaps in the analysis; some numbers were not as hard or firm as would have been liked. There was a recommendation to construct a number of sites, not all of which individually had a net positive present value. The Treasury Board ministers took into account all the information available at the time and made their decision to proceed with the project, as has been demonstrated.

**M. Grondin:** Il est un peu étonnant que des décisions aussi lourdes de conséquences au point de vue financier puissent parfois se prendre sans qu'on ait tous les

## [Traduction]

Tous ces documents étaient disponibles avant que l'on prenne la décision en juin 1983. Néanmoins, si vous jugez cela utile, je pourrais vous donner un résumé chronologique pour le compte rendu, pour être sûr de n'avoir pas fait d'erreur dans les dates mentionnées.

**Le vice-président:** Je pense que ce serait utile. Je vous remercie, monsieur McEachran.

**Mr. Grondin:** Indeed, it would be useful if we could have access to all the information contained in these documents. We would probably understand better the decisions which were taken at the time, which have been questioned today by the Auditor General as well as by members of the committee.

To your mind, were there any information missing, or were you perfectly enlightened when you got those documents, at the time you took a decision? Lots of people are wondering today about the decision that was taken at the time and one can wonder whether the information contained in the main document on which you tabled your decision were complete enough. If such was the case, can we be made aware of the information on which you based essentially your decision making?

**M. McEachran:** Monsieur le président, je ne pense pas que le Conseil du Trésor puisse jamais prétendre avoir été parfaitement éclairé. La vie serait beaucoup plus simple si l'on avait accès à toutes les informations nécessaires, si l'on savait tout ce qu'on veut savoir avant de prendre une décision.

On vous a parlé ce matin des analyses coûts-avantages qui avaient été faites et des divers chiffres en cause. Il faut toutefois revenir en arrière, à 1981 et 1983, au moment où le gouvernement s'est rendu compte que les dispositifs de surveillance et les installations dans les aéroports étaient devenus dépassés. Le gouvernement de l'époque avait sous les yeux le rapport du groupe d'étude Dubin. Ce rapport insistait sur le manque de sécurité des aéroports canadiens et le gouvernement de l'époque a dû prendre une décision.

J'ai la liste des renseignements auxquels le secrétariat du Conseil du Trésor avait accès et sur lesquels reposent les recommandations faites aux ministres du Conseil du Trésor de l'époque, qui se sont aperçus certainement qu'il y avait certains éléments qui manquaient dans l'analyse et que certains chiffres n'étaient pas aussi fermes qu'ils l'auraient souhaité. On a recommandé la construction d'un certain nombre de postes qui n'avaient pas tous une valeur actualisée nette. Les ministres du Conseil du Trésor ont tenu compte de toutes les informations disponibles à l'époque et décidé d'aller de l'avant avec le projet, comme on l'a constaté.

**Mr. Grondin:** It is somewhat surprising that a decision with such far-reaching financial implications could be taken without having all pertinent information. Did the

[Text]

renseignements pertinents. Est-ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait une évaluation de l'analyse coûts-avantages faite en 1987?

• 1030

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, the answer to the question is yes. The Treasury Board did conduct analysis, and on the basis of that analysis made recommendations to Ministers concerning this project.

**M. Grondin:** Pouvez-vous nous communiquer au moins une partie du contenu de votre évaluation?

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, the recommendations of the secretariat to the Treasury Board are classified as confidences of the Queen's Privy Council, and I regret I therefore cannot make that document available to the committee.

**The Vice-Chairman:** Maybe the Auditor General in his efforts to get other documents might include these.

**M. Grondin:** Quand pourrions-nous avoir accès à cette évaluation? Croyez-vous que le délai sera passablement long?

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, I am not sure whether there is a time period after which confidences can be made available. I believe there is, but I would not want to guess at that date. I will determine that and advise the committee.

The other issue, Mr. Chairman, is we are talking about documents of a previous government, which also falls into the special category.

**M. Grondin:** Mais l'étude de 1987 n'est pas un document de l'ancien gouvernement. C'est un document du gouvernement actuel. L'éternel problème, aux réunions du Comité des comptes publics, c'est qu'on n'a accès qu'à des renseignements qui datent d'un an ou bien de deux ou trois ans. À ce moment-là, les renseignements ne sont presque plus pertinents. On veut apporter certaines améliorations, mais entre-temps, il peut y avoir des changements de gouvernement, des changements de titulaire au sein des différents ministères. On est très mal placés pour faire un travail valable et, surtout, satisfaisant.

Des observations nous sont faites par le vérificateur général ainsi que par les fonctionnaires des ministères, mais lorsqu'on pose des questions, on nous répond souvent qu'il s'agit de renseignements confidentiels. Les membres du Comité ont énormément de difficulté à obtenir des réponses satisfaisantes, et cela devient frustrant à la longue.

On souhaiterait tout au moins obtenir l'évaluation de l'étude de 1987 avant l'année 1988, si possible, ou tout au moins au début de 1988. Autrement, on va se retrouver à étudier cela en 1989, et vous allez nous dire à ce moment-là que vous avez changé vos méthodes, que vous avez fait une autre analyse coûts-avantages et que celle de 1987, évidemment, est périmée.

[Translation]

Treasury Board Secretariat evaluate the cost-benefits analysis done in 1987?

**M. McEachran:** La réponse est oui, monsieur le président. Le Conseil du Trésor a fait une analyse, sur laquelle il s'est fondé pour faire des recommandations aux ministres concernant ce projet.

**Mr. Grondin:** Can you give us at least part of your evaluation?

**M. McEachran:** Monsieur le président, les recommandations du secrétariat du Conseil du Trésor sont considérées comme des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine; je regrette donc ne pas pouvoir communiquer le document au Comité.

**Le vice-président:** Peut-être dans ses efforts d'obtenir les autres documents, le vérificateur général pourrait essayer d'avoir ceux-ci également.

**Mr. Grondin:** When can we have access to your evaluation? Do you think we will have to wait quite a long time?

**M. McEachran:** Je ne suis pas sûr, monsieur le président, s'il y a un délai après lequel on peut communiquer les documents confidentiels. Je crois qu'il en existe un, mais je ne voudrais pas essayer de deviner ce qui est prévu. Je vais m'informer et j'aviserai le Comité.

L'autre point, monsieur le président, c'est qu'il s'agit de documents du gouvernement précédent, qui tombe également dans la catégorie spéciale.

**Mr. Grondin:** But the 1987 study is not a document of the previous government, but of the present government. The eternal problem at meetings of the public accounts committee is that we have access only to information that is one, two or three years old. By that time, the information is almost irrelevant. We want to make some improvements, but in the meantime, there can be a change of government, and changes within the various departments. We are in a very poor position to do a worthwhile, satisfying job.

The Auditor General and the departmental officials make statements to us, but when we ask questions, we are often told that the information is confidential. Committee members have a great deal of trouble getting satisfactory answers, and this eventually becomes frustrating.

If possible, we would like to get the 1987 evaluation before 1988, or at the very least by the beginning of 1988. Otherwise, we will be studying that in 1989, and by then you will tell us that you have changed your methods, that you have carried another cost-benefits analysis and that the 1987 study is of course out of date.



## [Texte]

Je souhaite beaucoup qu'on puisse obtenir les conclusions auxquelles vous êtes arrivés dans votre analyse coûts-avantages de 1987 dans les meilleurs délais, dès que la période secrète sera terminée.

Je cède la parole à M. Redway pour l'instant.

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, the majority of my remarks were directed at one specific set of information that was requested, and that is the advice of the Treasury Board Secretariat to the Treasury Board. I would, however, refer to the previous requests of this committee that I provide information, which was indeed sent to the committee in June and July, I believe, of this past summer, in which most of the documents I referred to that were available have been sent to the committee.

• 1035

**The Vice-Chairman:** I think Mr. Grondin was referring probably to the document you indicated was a Cabinet confidence. Of course, when this committee is running the country the world will be different; all of this information will be available.

Although there is apparently agreement that great progress has been made here and we are on the right track and all the rest, there seems to be still a basic difference of opinion between the Auditor General's Office and the Department of Transport on the question of the correct way to interpret the benefit-cost analysis and what is justified and what is not justified. It seems to me that it would be helpful for everybody if, somehow or other out of this exercise, everyone could agree on the approach that will be taken in the future on one of these things. There still does not seem to be that basic consistency.

**Mr. Dye:** There is every opportunity to share our expertise with the experts from Transport. The profound differences have come closer. We would be very pleased, outside this meeting, to have our technical people discuss our views, which are maintained and perhaps slightly different from the Transport people's, but I would be happy to share with them everything we have in our evidence to justify our view of this. My sense is that a lot of that has already been picked up and is now being used by Transport in order to go forward. So if we can in any way share any other issues with them, we would be happy to do that.

**The Vice-Chairman:** Are you really saying that you are quite happy and pleased with the situation as it is now?

**Mr. Dye:** That would be overstating it, in that I recognize the problems of going back and making something different after the dye is set. So I guess it would not have been done this way had other methodologies been used. However, it is there. Rather than open a contract and go through all those problems that would create, I suspect we had better go forward and learn from what happened in the past and avoid that type of problem again.

## [Traduction]

I very much hope that we can see the conclusions of your 1987 cost-benefits analysis as soon as possible, as soon as the confidential time period is over.

I will now give the floor to Mr. Redway.

**M. McEachran:** Monsieur le président, la plupart de mes observations visaient un ensemble de données qui a été demandé, et il s'agit des recommandations faites par le secrétariat du Conseil du Trésor au Conseil du Trésor lui-même. Cependant, je vous rappelle que par le passé, lorsque le Comité a demandé des renseignements, on vous les a envoyés en juin et juillet dernier, je crois. On vous a envoyé la plupart des documents que vous avez exigés et qui étaient disponibles.

**Le vice-président:** M. Grondin a fait probablement allusion au document qui émanait du Cabinet et dont vous disiez qu'il était confidentiel. Il en ira tout autrement lorsque le Comité gouvernera le pays: toute cette information tombera alors dans le domaine public.

On s'entend généralement pour dire que de grands progrès ont été réalisés et que nous sommes sur la bonne voie, mais il n'en reste pas moins une divergence profonde entre le bureau du Vérificateur général et le ministère des Transports sur l'interprétation correcte de l'analyse du ratio coûts-avantages, de ce qui est justifié et de ce qui ne l'est pas. Nous aurions tous avantage, je crois, à dégager de cette discussion une approche commune sur cette question, car les divergences persistent.

**M. Dye:** Nous avons amplement l'occasion d'échanger nos vues avec les spécialistes du ministère des Transports, et nos positions se sont rapprochées. Nos spécialistes seraient très heureux de s'entretenir, en dehors de ce forum, avec les spécialistes du ministère des Transports pour leur exposer en quoi nos vues diffèrent des leurs et pour leur exposer les faits sur lesquels nous nous fondons. J'ai l'impression qu'un grand nombre de ces vues ont déjà été adoptées par le ministère des Transports et qu'ils s'en servent pour aller de l'avant, mais nous sommes entièrement disposés à essayer de les convaincre sur d'autres points.

**Le vice-président:** Voulez-vous dire par là que vous trouvez la situation actuelle entièrement satisfaisante?

**M. Dye:** Ce serait beaucoup dire, car je conçois aisément combien il serait difficile de remettre l'ouvrage sur le métier. Si l'on avait utilisé une autre méthode, on ne s'y serait pas pris de cette façon, mais c'est un fait accompli. A réouvrir un contrat au risque de s'attirer des problèmes, il est peut-être préférable de continuer sur la même lancée, de tirer la leçon de cette expérience pour éviter les mêmes déboires.



## [Text]

**The Vice-Chairman:** I hear what you are saying, but I would like to delve into that slightly, personally.

For instance, Mr. Withers, from your comments and also from Mr. Lovink's comments, there seemed to be a difference in the question of whether or not the benefit-cost analysis that was done justified these nine sites on the basis of the quantitative analysis or on the basis of some of the other unquantified benefit factors.

I just want to get the department's viewpoint. I do not want any great technical comments. I want to know briefly, on each of these nine sites, the department's collective view—not the individual point of view of different members of the department, but the department's position on each of these sites as to where they fall, as follows.

Did the benefit-cost analysis and all the quantitative factors in there justify each of these sites? If not, what was the overriding reason for the justification in the department's point of view? Was it strictly a safety factor, or was it safety and operational, or was it operational, or whatever? I hope that is not a difficult question to answer. I would like to know, for instance with Prince George, in your view, in the department's view, did the benefit-cost analysis itself justify that, or do you have to take into account some of these other factors? And if so, which ones?

• 1040

**Mr. Withers:** Mr. Chairman, in your call to be brief, may I say that in each case where the benefit-cost analysis indicated a negative value, we considered very carefully what we termed as the unquantified benefits, cast in the timeframe of today, rather than 1983, and looking at the kind of traffic growth we got. In the case of all the terminal radars, we reckoned thereby that they were justified. And if you want specific information on Prince George, I would have to ask a member of the staff to provide the actual figures.

**The Vice-Chairman:** I do not want the figures, I just want the conclusion.

**Mr. Withers:** The conclusion was that it was quite justified.

**The Vice-Chairman:** Was that on the basis of safety?

**Mr. Withers:** Yes. And also in terms of the way the traffic pattern was changing at Prince George. In other words, it is increasing.

**The Vice-Chairman:** Was there one of those factors that got more weight than the other?

**Mr. Withers:** Mr. Chairman, this is why I must ask for the detailed argument that went on at our Program Control Board on a site-specific basis. Otherwise, I might mislead you.

## [Translation]

**Le vice-président:** Je vous comprends bien, mais j'aimerais quand même revenir là-dessus.

D'après ce que vous disiez, monsieur Withers ainsi que monsieur Lovink, il semble y avoir désaccord sur la question de savoir si l'analyse des coûts-avantages qui a été faite justifiait ces neuf emplacements sur la base de l'analyse quantitative ainsi que de certains autres avantages non quantifiés.

Je n'entends pas approfondir les considérations techniques et demande simplement que l'on me dise, succinctement, quelle est l'opinion collective du ministère—et non des opinions particulières des différents membres du ministère—et la raison pour laquelle on les a choisis.

L'analyse avantage-coûts et tous les facteurs quantitatifs justifient-ils chacun de ces emplacements? Dans la négative, quel est principal motif qui a amené le ministère à les choisir? Était-ce strictement une question de sécurité, était-ce un amalgame de considérations de sécurité et de gestion, ou des considérations de gestion pure, ou tout autre motif? J'espère que ma question n'est pas trop difficile. J'aimerais ainsi savoir, pour Prince George si à votre avis et celui du ministère, l'analyse avantages-coûts justifiait cet emplacement ou si vous avez pris en compte certains de ces autres facteurs et, dans l'affirmative, lesquels?

**M. Withers:** Vous m'avez demandé une réponse succincte, monsieur le président: Je vous dirai donc que chaque fois que l'analyse avantages-coûts donnait une valeur négative, nous avons pesé soigneusement ce que nous appelions les avantages non quantifiés en tenant compte de la situation actuelle et non de celle de 1983, compte-tenu de l'augmentation de trafic intervenue. Nous avons ainsi décidé que tous les radars de surveillance des zones terminales étaient justifiés. Si vous voulez des renseignements sur celui de Prince George, il faudra que je demande à l'un des membres du personnel de vous fournir les chiffres.

**Le vice-président:** Ce ne sont pas les chiffres que je réclame, c'est la conclusion.

**M. Withers:** Nous avons conclu qu'il était parfaitement justifié.

**Le vice-président:** En raison de facteurs de sécurité?

**M. Withers:** Oui, et aussi compte tenu de l'évolution du trafic à Prince George, trafic qui en effet est en voie d'augmentation.

**Le vice-président:** L'un de ces facteurs a-t-il été prépondérant?

**M. Withers:** Monsieur le président, c'est la raison pour laquelle je dois demander le compte-rendu précis des délibérations de notre commission de contrôle du projet pour chaque emplacement, car je risque autrement de vous induire en erreur.

[Texte]

**The Vice-Chairman:** I did not really want the detail. I just really wanted to know whether the balance was tipped by safety or by operational factors.

**Mr. Withers:** Specifically, in respect to Prince George, I cannot say. But I will estimate that it was both operational and safety.

**The Vice-Chairman:** And that is the case in all nine sites. Is that what you are saying?

**Mr. Withers:** It is different. . . for example, if you look at the ISSR sites there is an additional consideration there of future traffic that is the trans-polar traffic as well. It is a sort of chicken and egg situation. You will get the benefit if you have the radar there in terms of the trans-Atlantic flights. Considerations such as that. So a host of these other "unquantifiables" came into it.

**The Vice-Chairman:** In those cases.

**Mr. Withers:** Yes.

**The Vice-Chairman:** We touched on the point about the possibility of opening up the contract again. It appears to be the conclusion of everybody, including the Auditor General, that the difficulties of opening up the contract. . . it might cost us more to open up the contract than we could save. Is that a fair conclusion? Is that your conclusion, Mr. Withers?

**Mr. Withers:** Yes, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** And is that the conclusion of the Auditor General?

**Mr. Dye:** Yes, it is.

**The Vice-Chairman:** So the Auditor General would not recommend that we look at the question of opening up the contract.

**Mr. Dye:** I would recommend against it.

**The Vice-Chairman:** Finally then, of the three parties who have been involved in this exercise, who seem to be reaching or almost reaching some sort of an agreement that they have all learned something out of this, can I ask you each: given all this wonderful hindsight that we have now achieved, what would you do differently today than you have done in the past on this? Mr. Withers.

**Mr. Withers:** You are speaking, I take it, Mr. Chairman, in terms of methodology and process.

**The Vice-Chairman:** I guess not so much methodology and process. That obviously comes into the situation. But I am thinking more on the conclusions. Today, if you had all the benefit of this, would you have proceeded with the nine sites, or would you have proceeded with some of them?

**Mr. Withers:** I suspect, Mr. Chairman, we would have proceeded with a significant number of them.

**The Vice-Chairman:** Could you put a figure on that?

[Traduction]

**Le vice-président:** Ce n'est pas le compte-rendu détaillé que je demande; je voulais simplement savoir si c'est un facteur de sécurité ou de gestion qui a fait pencher la balance.

**M. Withers:** Je ne saurais vous l'affirmer dans le cas de Prince George, mais j'ai bien l'impression que les deux facteurs ont joué.

**Le vice-président:** Et que c'est le cas pour les neuf emplacements, n'est-ce pas?

**M. Withers:** Cela dépend. . . C'est ainsi que si vous examinez le cas des radars secondaires de surveillance indépendants, il a également été tenu compte des prévisions sur le trafic transpolaire. Il faut faire le grand pas, car l'un ne va pas sans l'autre: S'il y a une installation de radars, cela attirera les vols transatlantiques. C'est ce genre de considération ainsi que bien d'autres «impondérables» qui sont intervenus.

**Le vice-président:** Dans ces cas-là.

**M. Withers:** C'est exact.

**Le vice-président:** Il a été question, tout à l'heure, de la possibilité de rouvrir le contrat. C'est l'opinion générale, dont celle du vérificateur général, la réouverture du contrat risque d'être périlleuse et de nous coûter plus que ce que nous économiserions. Est-ce la bonne conclusion? Est-ce la vôtre, monsieur Withers?

**M. Withers:** Oui, monsieur le président.

**Le vice-président:** Est-ce celle du vérificateur général?

**M. Dye:** Oui, c'est également la mienne.

**Le vice-président:** Le vérificateur général ne recommande donc pas d'envisager la réouverture du contrat.

**M. Dye:** Non, je ne vous le recommanderais pas.

**Le vice-président:** Puis-je enfin demander à chacune des trois parties qui ont participé à cette décision et qui toutes, ou presque, en ont conclu qu'il y a un enseignement à en tirer, en quoi la décision que vous prendriez maintenant différerait-elle de celle que vous avez prise, à juger rétrospectivement? Monsieur Withers.

**M. Withers:** Monsieur le président, vous voulez parler, je pense, de méthodes et de procédures.

**Le vice-président:** Pas tant de méthodes et de procédures, encore que ces facteurs jouent également, mais je pense plutôt aux conclusions. Avec tout ce que vous savez aujourd'hui, auriez-vous pris la même décision pour les neuf emplacements ou pour certains d'entre eux?

**M. Withers:** Monsieur le président, je crois que nous aurions pris la même décision pour un grand nombre d'entre eux.

**Le vice-président:** Pourriez-vous me donner un chiffre précis?

[Text]

**Mr. Withers:** This is why I want to come back to a bit of a disagreement with you, because I think the methodology and process is enormously important to this. What we have done in the last four years is to introduce an internal challenge process in our Program Control Board.

**The Vice-Chairman:** That is the thing Mr. Dye is complimenting you on and saying is an enormous benefit to the taxpayers.

**Mr. Withers:** But this is why I say I think these are the important results of what we have been doing.

**The Vice-Chairman:** I guess what I am trying to get at, Mr. Withers, is this: if this came up in another five years, if you had a project like this five years down the line, would we be getting the same disagreements between the Auditor General, yourselves, and the Treasury Board, or would you be coming forth with a common position?

• 1045

In asking you what you would do differently, I want to know from what you tell me if each one of you would in fact reach the same conclusion, or if there are still pretty dramatic differences between you that really are not resolved as yet. You are all telling me you are almost resolved, or you are tending to be resolved and everything is wonderful. But I am trying to find out if that is really so from your responses to this question: what would you do differently as far as these nine sites are concerned? How many would you proceed with and how many would you not proceed with, on the basis of the lessons you have learned from this process?

**Mr. Withers:** If I might use the analogy of the ecumenical movement, I think we are all of the same faith and we all believe in the same God. We might disagree somewhat about which hymns are going to go in our new joint hymn-book.

**The Vice-Chairman:** We are waiting to see how many puffs of smoke go up the chimney here.

**Mr. Withers:** But I cannot answer your hypothetical question on this history here, because I do not think it is as valuable. I think I know what you want me to respond to, and it is not going to wait five years, it is happening right now. It is the Microwave Landing System Project. I guess what I was suggesting earlier, and I think Mr. Dye was also suggesting, is that we are applying the new process and the new methodology to a very large and very important air navigation system program that is about to start, namely MLS, and I think it is there you will see greater agreement among this—I will not call it trinity—triumvirate of process and methodology.

**The Vice-Chairman:** I understand what you are saying, and I appreciate you would rather not go back and re-examine the past. But I would still like to know your

[Translation]

**M. Withers:** C'est bien pour cela que je voudrais exprimer mon désaccord sur certains points, car la méthode et la procédure me semblent très importantes dans cette décision. Ce que nous avons fait, dans les quatre dernières années, c'est d'introduire un processus interne de contestation dans notre commission de contrôle du projet.

**Le vice-président:** C'est ce dont M. Dye vous faisait compliment en disant que cela avait été pour le plus grand avantage des contribuables.

**M. Withers:** C'est bien pourquoi je mets en relief les résultats importants de notre action.

**Le vice-président:** Je voudrais vous montrer où je veux en venir, monsieur Withers: Si ce cas se reproduit d'ici cinq ans, si un projet semblable se présente à ce moment-là, y aurait-il les mêmes divergences de vue entre le vérificateur général, vous-mêmes et le Conseil du Trésor, ou bien adopteriez-vous une position commune?

En vous demandant en quoi vous agiriez différemment, je voudrais savoir, d'après ce que vous me dites, si chacun d'entre vous parviendrait à la même conclusion, ou s'il y a vraiment entre vous de grandes divergences qui n'ont pas encore été résolues. Vous me peignez la réalité en rose, en me disant que vous êtes sur le point de résoudre toutes vos divergences, d'aplanir toutes les difficultés. Mais je voudrais savoir s'il en est vraiment ainsi, d'après vos réponses à la question suivante: dans quelle mesure votre décision sur chacun de ces neuf emplacements serait-elle différente? Combien de ces emplacements approuveriez-vous, si vous avez vraiment tiré un enseignement de ce qui s'est passé?

**M. Withers:** Permettez-moi de reprendre à notre compte la profession de foi d'œcuménisme, à savoir que nous avons tous la même foi et nous croyons tous dans le même Dieu, et que nos différends ne portent que sur les hymnes qui figureront dans notre psautier commun.

**Le vice-président:** Il ne nous reste plus qu'à compter le nombre de bouffées de fumée qui sortent de la cheminée.

**M. Withers:** Mais je ne puis répondre à votre question hypothétique sur l'historique de cette décision, car cela ne me paraît pas si important. Je crois savoir la réponse que vous attendez de moi, et il ne sera pas nécessaire d'attendre cinq ans, c'est maintenant que cela se produit, à savoir le Système d'atterrissage à hyperfréquences. Ce que je vous disais tout à l'heure, ce que vous disait, je crois, M. Dye, c'est que nous appliquons le nouveau processus et la nouvelle méthode à un vaste et important système de navigation aérienne, qui est sur le point de décoller, à savoir le MLS, et c'est là que vous constaterez chez nous une plus grande unanimité de vue, dans ce que j'appellerais non certes la trinité, mais la trilogie du processus et de la méthode.

**Le vice-président:** Je vous comprends bien, et je comprends également que vous préférez ne pas remâcher le passé, mais j'aimerais quand même connaître votre



[Texte]

answer to my question. If you were starting now with the RAMP project, what conclusion would you come to, with the benefit of this wonderful hindsight, on these nine sites?

**Mr. Withers:** I think we would come to a different conclusion from the one we came to in 1983. But as to the quantum of the change, I am not capable of answering.

**The Vice-Chairman:** Mr. McEachran, if you were presented with all the material now, what conclusion would the Treasury Board come to on the nine sites?

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, I think I could respond to your very interesting question by referring to a document Treasury Board publishes as guidance for departments and agencies in the carrying out of major Crown projects. It is one of the chapters of the policy. This document is frequently revised, based on experience that is learned through a variety of large projects carried out across the entire government. Several changes have been brought into that policy, reflecting the lessons learned. One example would be that the components of what we call the project brief, the major document describing and attempting to justify the project, have been considerably expanded with much greater specificity required of the objectives of the project. Those objectives are not solely operational, but they include the time objective, the cost objective, the performance objective, the socioeconomic objectives, which are usually there in large projects because it is an opportunity to get Canadian industrial benefits as well, revenue objectives, where applicable, etc.

I am not sure if members of the committee have seen this document. I would happy to make copies of it available.

I just note that in a footnote that lists the table of contents of the project brief, which is the document submitted by the department, it indeed says:

This table of contents has been developed as a result of experience gained with the implementation of the Major Crown Projects Policy since its promulgation in 1978.

As was the case with Mr. Withers' response, we do not wait and update this every five years. We update it as new lessons are learned, and we make the benefit of experience available to others.

• 1050

**The Vice-Chairman:** As a conclusion, Mr. McEachran, what would you have done with these nine projects, given all this hindsight?

**Mr. McEachran:** We would have reviewed the analysis carried out by the department.

[Traduction]

réponse à ma question. Si vous deviez entreprendre à présent le PMRA et avec l'avantage des leçons du passé, quelles seraient les conclusions auxquelles vous parviendriez sur ces neuf emplacements?

**M. Withers:** Notre conclusion ne serait plus celle de 1983, je crois. Mais je ne puis vous dire dans quelle mesure elle différerait.

**Le vice-président:** Monsieur McEachran, si l'on vous soumettait à présent tout ce que l'on sait, quelle serait la conclusion du Conseil du Trésor pour ces neuf emplacements?

**M. McEachran:** Votre question est très intéressante, monsieur le président, et j'y répondrai en vous renvoyant à un document publié par le Conseil du Trésor comme guide de mise en oeuvre des grands projets de la couronne à l'intention des ministères et organismes. C'est l'un des chapitres des directives, et c'est un document qui est souvent révisé à partir de l'expérience acquise dans l'exécution de vastes projets effectués au nom du gouvernement. Plusieurs modifications y ont été apportées, compte tenu de l'expérience acquise. Je vous en donnerai pour exemple l'élargissement des composantes de ce que nous appelons le rapport sur le projet, à savoir le document principal qui décrit et essaye de justifier le projet, et le fait que les objectifs du projet doivent être considérablement précisés. Ces objectifs ne sont pas uniquement opérationnels, mais portent également sur le laps de temps, l'objectif coût, l'objectif performance, les objectifs socio-économiques généralement présents dans les grands projets parce que c'est une occasion d'en tirer des avantages industriels pour le Canada, des objectifs de recettes, le cas échéant, etc.

Je ne sais pas si les membres du Comité ont pris connaissance de ce document, mais je m'empresse, si la question les intéresse, de leur en faire parvenir des exemplaires.

Je voudrais faire remarquer que dans une note en bas de page qui donne le sommaire du rapport de projet, c'est-à-dire du document présenté par le ministère, il est dit:

Ce sommaire est le fruit de l'expérience acquise pour la mise en oeuvre de la politique des grands projets de la Couronne, depuis sa promulgation en 1978.

Comme le disait M. Withers, nous n'attendons pas cinq années pour réviser un projet. Nous le faisons au fur et à mesure que nous en tirons un enseignement et nous en faisons profiter les autres.

**Le vice-président:** En conclusion, monsieur McEachran, qu'auriez-vous décidé pour ces neuf projets, puisque vous êtes si prompt à tirer les enseignements du passé?

**M. McEachran:** Nous aurions révisé l'analyse exécutée par le ministère.



[Text]

**The Vice-Chairman:** You did that anyway. What would you have done differently?

**Mr. McEachran:** We did that anyway. In terms of the process, it would today be the same. The methodology might be improved.

**The Vice-Chairman:** What about the conclusions? That is what we are getting at, and I am sure you know that. I know you would rather not answer it, and Mr. Withers avoided answering it very nicely. Are you going to answer it or not? What would you do differently today? What conclusion would you have come to that is different today, if any?

Let the record show no answer.

**Mr. Dye,** on the basis of the non-answers given to me from the department and the Treasury Board, are you just as happy, now that you are really close to resolving this problem, as you were a couple of minutes ago?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I do not think we have resolved the problem of the benefit-cost analysis with respect to RAMP, but I think there has been some improvement in future benefit-cost analysis that will have a pay-off.

If I were asked what I would do differently, which is what I think you have asked me, I would probably have gone in earlier. Our office looks at the decision-making process in terms of the state-of-the-art business decision process commonly available to management in North America today, and we would expect the government to use that type of process. And there has been quite an evolution in the tools available to decision-makers. We would go in using those kinds of decision-making criteria and expect to see it there, using these newer processes, which may well be announced in a new Treasury Board directive on benefit-cost analysis, which brings us up to date from 1977-78, wherever the last Treasury Board pronouncement was on this topic. We would expect to see the latest and the best being employed, and we would audit against what is reasonable to expect in a decision-making environment.

In this case, I think we would have expected to see better operational requirements defined, a better needs analysis, a better contract in place. I think the way we might have been able to be more effective in terms of helping this committee would have been to go in and do the audit earlier. We went in; we sought a decision based on what was said to be at the time. Net present values had to be all positive; they were not. The decision was taken. It is done. I am not in a position to reverse prior decisions. I can only hope that future decisions will be based on better management decision tools and better information for the decision-makers.

[Translation]

**Le vice-président:** C'est bien ce que vous avez fait. Qu'auriez-vous fait de différent?

**M. McEachran:** C'est en effet ce que nous avons fait, et la procédure serait actuellement la même, mais la méthode pourrait être améliorée.

**Le vice-président:** Quelles eussent été les conclusions? C'est là que nous voulons en venir, et vous le savez fort bien. Je sais, bien entendu, que vous préféreriez vous soustraire à ces questions et M. Withers y est parvenu en maniant habilement le circonlocution. Est-ce que vous allez ou non me répondre? En quoi procéderiez-vous autrement? A quelle autre conclusion seriez-vous parvenu éventuellement?

Que le compte rendu montre qu'aucune réponse n'a été donnée.

Monsieur Dye, devant la dérobade du ministère et du Conseil du Trésor, êtes-vous tout aussi heureux, à présent que vous êtes sur le point de résoudre ce problème, que vous l'étiez il y a quelques minutes?

**M. Dye:** Monsieur le président, nous n'avons pas résolu à mon avis, le problème de l'analyse avantages-coûts du PMRA, mais je crois que les analyses futures seront améliorées et se traduiraient par des avantages concrets.

Si l'on me demandait en quoi j'agirais différemment, je crois que c'est la question que vous m'avez posée, je serais probablement intervenu plus rapidement. Notre bureau examine les processus de décision en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes et les plus perfectionnées que l'on connaisse sur ce continent, et c'est également ce que nous attendons du gouvernement. Les outils dont disposent les décisionnaires ont subi une profonde évolution, et ce sont ces critères qu'il conviendrait d'utiliser, ces nouveaux processus, dont il sera peut-être question dans une nouvelle directive du Conseil du Trésor sur l'analyse avantages-coûts, ce qui devrait nous permettre de nous mettre à jour, la dernière communication du Conseil du Trésor sur ce sujet datant en effet de 1977-1978. Ce sont les méthodes de pointe que nous voudrions voir employées, et nous effectuerions notre vérification en tenant compte de ce que l'on peut raisonnablement espérer dans un milieu de décisionnaires.

Dans le cas qui nous occupe, les exigences opérationnelles auraient dû être mieux définies, l'analyse des besoins aurait dû être plus précise, et le contrat aurait dû être mieux fait. Nous aurions pu mieux aider le Comité en intervenant plus tôt pour faire la vérification. Quand nous l'avons faite, nous nous sommes fondés sur ce qui existait à l'époque. Les valeurs actuelles nettes devaient être toutes positives; elles ne l'étaient pas. La décision a été prise, c'est un fait accompli, je ne suis pas en mesure de renverser des décisions. Je puis seulement espérer qu'à l'avenir, les décisions seront basées sur des meilleurs outils de gestion et sur une information plus complète des décisionnaires.

[Texte]

**The Vice-Chairman:** Your department is now into the microwave oven operation of Transport, are they?

**Mr. Dye:** Any major capital project that exceeds \$100 million gets a lot of scrutiny from my office. So, yes, we will—

**The Vice-Chairman:** You will. You are not in it yet?

**Mr. Dye:** I suspect we may have started our preliminary planning. Perhaps Mr. Buskard can help me on that.

**Mr. Buskard:** It is on my list, sir.

**The Vice-Chairman:** Is that in line with what you have learned from this, that it is on your list, or should you be in there now?

**Mr. Buskard:** It has been on my list for two years. The program has not progressed as yet to the point where it would be valid for me to go in. The department is still assembling all the bits and pieces at the present time.

**Mr. Dye:** The nature of our work is it is in the past. We have to have something to audit before we can go out and audit.

**The Vice-Chairman:** And it is not there yet.

**Mr. Buskard:** No. I do not want to try to be the manager, by any means.

**The Vice-Chairman:** I appreciate that, but Mr. Dye, by indicating he should have been in there earlier, seems to be implying that maybe he would be the manager or whatever.

**Mr. Dye:** In no way. When you get to a stage where something can be done about something, before you get a big commitment, I think we can be useful. We have tried being involved in processes where there are negotiations involved, and if we get in too early we might put taxpayers to a disadvantage by publicly commenting on the nature of the negotiations. It is a problem for us to bring forth publicly findings... we had that situation when we were looking at the cash-management process in negotiations with banks. We went in right in the middle of negotiations. I think we had all kinds of constructive ideas, which were picked up by Finance and used. But to have publicly put them out at that point might have been quite a disadvantage, of tipping the hand of government opposite the banks. So there is a timing problem for us. We do not want to interfere with Transport's negotiations with a major supplier.

• 1055

**The Vice-Chairman:** You now have the benefit of hindsight with regard to the RAMP project. If it were

[Traduction]

**Le vice-président:** Votre ministère s'est à présent lancé dans le Système d'atterrissage à hyperfréquences, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Tout grand projet d'immobilisation qui dépasse 100 millions de dollars est examiné de près par mon bureau, de sorte que nous ferons... .

**Le vice-président:** Vous le ferez. C'est donc que vous ne le faites pas encore?

**M. Dye:** Je crois que nous avons commencé la planification préliminaire, mais M. Buskard peut peut-être mieux vous répondre sur ce point.

**M. Buskard:** Le projet figure sur ma liste, monsieur.

**Le vice-président:** Est-ce que cela correspond à la leçon que vous en avez tirée? Le projet est sur votre liste: n'est-ce pas maintenant que vous devriez intervenir?

**M. Buskard:** Il y a deux ans qu'il est sur ma liste, mais les progrès accomplis ne justifient pas encore mon intervention. Le ministère en est encore au stade de l'assemblage des éléments divers.

**M. Dye:** Notre travail, par sa nature, se situe quand le projet est déjà concrétisé. On ne peut procéder à la vérification que quand il y a quelque chose à vérifier.

**Le vice-président:** Et pour le moment il n'y a encore rien.

**M. Buskard:** Non. Ce n'est pas à moi de me substituer à la direction.

**Le vice-président:** Je le comprends, mais, monsieur Dye, en disant qu'il aurait dû intervenir plus tôt, semblait penser à une intervention active auprès de la direction.

**M. Dye:** Nullement. Notre fonction a son utilité lorsqu'on parvient au stade où l'on peut exercer une influence, avant que de grosses dépenses ne soient engagées. Nous avons essayé de participer au processus comportant des pourparlers, mais si nous intervenons trop précocement, nous risquons de désavantager les contribuables en faisant des commentaires publics sur la nature des pourparlers. Nous devons prendre garde à ne pas publier nos conclusions... nous avons connu ce genre de situation parce que nous avons examiné la gestion de la trésorerie dans les négociations avec les banques. Nous sommes intervenus en pleines négociations et nous avons toutes sortes de bonnes idées, qui ont été adoptées par le ministère des Finances. Mais il aurait pu être fort désavantageux de les faire connaître publiquement, car nous aurions paru influencer le gouvernement contre les banques. Il y a donc là pour nous une question de temps. Nous ne voulons pas compromettre les négociations du ministère des Transports avec un gros fournisseur.

**Le vice-président:** Vous avez maintenant l'avantage de pouvoir tirer l'enseignement du projet PMRA. Si ce

[Text]

proceeding today instead of a few years ago, would you expect Treasury Board to turn down those nine sites?

**Mr. Dye:** The proposal to the Treasury Board was based on a positive net present value. This was the basis, as I recall. They did not meet that criterion. If that was the sole criterion for the approval, then they should have had a reaction. Now, just what that reaction would have been is up to them. If that was the sole criterion, then the projects failed the test. I do not know what advice they gave the Treasury Board.

**Mr. Hovdebo:** There seems to be a certain amount of circumlocution here. I am wondering about the value into the future, and I want to ask a couple of questions of Treasury Board. Do you have or have you in place a challenge system within the secretariat?

**Mr. McEachran:** Yes, Mr. Hovdebo, there indeed is a challenge system. I mentioned the project brief—

**Mr. Hovdebo:** Is it a formal system or—

**Mr. McEachran:** Yes, it is a formalized system. The submissions in the main are signed by the responsible Minister, submitted to the Treasury Board Secretariat. The Treasury Board Secretariat undertakes its analysis, makes its recommendations to the Treasury Board. A committee of the Queen's Privy Council meets at the moment, as has been the norm over several years, every week, and there is a formalized agenda. Cases are considered by Ministers and a decision is rendered. The department is subsequently advised of the decision in writing.

**Mr. Hovdebo:** But you have not indicated that there is somebody there who is going to challenge it, say that should not be... make that argument before the Ministers. For every argument that says, yes, it should go, there should be one that says it should not go. Do you have a challenge process within the Treasury Board?

**Mr. McEachran:** There are many, Mr. Hovdebo, who would say the Treasury Board's existence and the assistance it gets from its secretariat is indeed the internal challenge function of government decision-making, because the Treasury Board decision is a legally binding decision upon a department. The whole purpose of the existence of consideration by Ministers in a committee called at Treasury Board is a program challenge function.

**Mr. Hovdebo:** Do you also have within that structure a challenge or a control of costs at different stages of every major capital project?

**Mr. McEachran:** Yes, indeed we do. Every project classified as a major Crown project... Once approved, the department is required to produce every six months a status report on the project, which addresses performance in comparison with original targets, performance in terms of time, performance in terms of cost, with forecasts to eventual total costs and operational dates, etc.

[Translation]

projet, au lieu de dater de quelques années, était actuel, attendriez-vous du Conseil du Trésor qu'il refuse ces neuf emplacements?

**M. Dye:** La proposition au Conseil du Trésor était fondée sur une valeur actuelle nette positive. Tel était le fondement, selon mes souvenirs. Ce critère n'a pas été respecté. Si c'était le seul critère d'approbation, le Conseil du Trésor aurait dû réagir, comme il l'entendait. Si c'était le seul critère, les projets n'auraient pas dû être approuvés. J'ignore le conseil donné au Conseil du Trésor.

**M. Hovdebo:** Vous semblez parler par circonlocution. C'est l'avenir qui me préoccupe, et je voudrais poser quelques questions au Conseil du Trésor. Existe-t-il, au sein du secrétariat, un système de remise en question?

**M. McEachran:** Oui, monsieur Hovdebo, il existe effectivement un système de remise en question. J'ai mentionné le rapport de projets...

**M. Hovdebo:** Est-ce un système officiel ou...

**M. McEachran:** Oui, c'est un système officiel. Les propositions, sont, pour l'essentiel, signées par le ministre responsable et soumises au secrétariat du Conseil du Trésor qui en entreprend l'analyse et formule ses recommandations. À l'heure actuelle, il y a une réunion hebdomadaire d'un comité du Conseil privé de la Reine, comme cela se fait depuis plusieurs années, et ce comité a un ordre du jour officiel. Les dossiers sont examinés par les ministres, qui rendent une décision. Le ministère est alors avisé par écrit de cette décision.

**M. Hovdebo:** Mais vous ne m'avez pas dit qu'il y avait quelqu'un pour examiner cette question, déconseiller... présenter des arguments aux ministres. Si le projet a un défenseur, il devrait également avoir un détracteur. Existe-t-il un processus de détraction au sein du Conseil du Trésor?

**M. McEachran:** Monsieur Hovdebo, beaucoup de gens diraient que l'existence du Conseil du Trésor et l'aide qu'il reçoit de son secrétariat constitue la fonction interne de détraction des décisions du gouvernement, car les décisions du Conseil du Trésor sont exécutoires pour le ministère. Cette fonction constitue le sens même de l'existence d'un examen par les ministres constitués en comité.

**M. Hovdebo:** Existe-t-il également, au sein de cette structure, un contrôle des coûts ou une remise en question aux différents stades de chaque grand projet?

**M. McEachran:** Oui, il en existe un. Chaque projet classé grand projet de la Couronne... Parce qu'un tel projet est approuvé, le ministère doit faire tous les six mois rapport sur l'état d'avancement du projet, en comparant les objectifs réalisés avec les objectifs fixés, le respect des délais, le respect des coûts prévus, les prévisions sur le coût global et les dates d'achèvement et de mise en fonction, etc.



[Texte]

**Mr. Hovdebo:** Do you have any changes in procedures, or do you expect to have any changes in procedures, as far as making this information available to Parliament, both at the initial level of granting of approval and at the cost level?

[Traduction]

**M. Hovdebo:** Y a-t-il eu ou prévoyez-vous des changements de procédure dans la manière de faire parvenir cette information au Parlement tant au niveau initial de l'approbation qu'au niveau des coûts?

• 1100

**Mr. McEachran:** Yes, we have an undertaking with this committee and have been carrying it out for approximately two or three years now. Once a year we produce a report on the status of all major Crown projects that are ongoing: the dates of approval, the approved levels of funding, etc.

**M. McEachran:** Oui. Depuis deux ou trois ans maintenant, nous remplissons la promesse que nous avons faite au Comité. Chaque année, nous produisons un rapport sur l'état d'avancement de tous les grands projets de la Couronne: dates d'approbation, budgets autorisés et ainsi de suite.

**Mr. Hovdebo:** Would it be improper for us, on the basis of those reports, to ask the Auditor General to look at projects at that time? Would that be possible?

**M. Hovdebo:** Si, sur la foi de ces rapports, nous demandions au vérificateur général d'examiner ces ouvrages, le Comité serait-il mal avisé?

**Mr. Dye:** We often look at projects as they evolve and at the information Ministers have to make decisions with. From time to time that information is flawed and Ministers do not have all the useful information they might prefer to have in order to take decisions. Also, it is difficult to track the changes, to get from the initiation of a project through as it evolves, because. . . Is it just a net change that Ministers get?

**M. Dye:** Il nous arrive souvent d'examiner l'état d'avancement d'un ouvrage ainsi que les renseignements sur lesquels les ministres fondent leurs décisions. Il arrive que ces renseignements ne soient pas justes et que les ministres ne disposent pas de toute l'information utile qu'ils préféreraient avoir pour prendre une décision. De plus, il est difficile de suivre les changements, à partir du lancement d'un projet, parce que. . . Les ministres obtiennent-ils seulement une indication de la variation nette?

What we originally planned to do, the \$200-million project, which is now \$500 million but it has a lot of little changes along the way. . . We do not see the accumulation or the net change from original approval to where you are at the present date.

Ce projet de 200 millions de dollars est devenu un chantier de 500 millions de dollars qui a connu toute une série de variations. . . Nous ne voyons pas la variation nette cumulative depuis l'approbation initiale.

**Mr. Hovdebo:** That is one of the concerns we have had in Public Works and other areas, the fact that the projects have started at \$10,000 and there is no loss to the department when they suddenly make it \$500,000 from a \$200,000 project. They ask for it. If they make it, that is fine. If the Treasury Board turns it down, well, they have not lost anything; they have the \$200,000 project anyway.

**M. Hovdebo:** C'est ce qui nous inquiète au ministère des Travaux publics et ailleurs, le fait que le coût d'une opération est passée de 10,000\$ à 200,000\$ ou 500,000\$ sans qu'il en coûte quoi que ce soit au ministère. Il demande le budget. S'il l'obtient, tant mieux. Si le Conseil du Trésor le lui refuse, eh bien, il ne perd rien. Les installations de 200,000\$ lui restent de toute façon.

The concern we are leading up to here is exactly that concern: how are we able to put in place some formal structure that would allow the Auditor General's Office to analyse the quality of decisions made earlier? Would that be possible from Treasury Board?

C'est précisément là où se situe notre inquiétude: comment arriverons-nous à mettre en place le mécanisme qui permettra au Bureau du vérificateur général d'analyser la qualité des décisions prises antérieurement? Le Conseil du Trésor pourrait-il y arriver?

**Mr. McEachran:** The Auditor General's Office is provided with a copy of the decisions made by the Treasury Board at the same time that the department is advised. So I think they are provided with as much lead time as we can in terms of the currency of the decision. The average decision is communicated to both the department and the Auditor General within about two to three weeks of the decision being taken by the Treasury Board.

**M. McEachran:** Le Bureau du vérificateur général reçoit une copie des décisions prises par le Conseil du Trésor au même moment que le ministère visé. Les délais sont donc les mêmes. Normalement, la décision est communiquée au ministère et au vérificateur général deux ou trois semaines après qu'elle a été prise par le Conseil du Trésor.

**Mr. Dye:** Just in response to the way Mr. Hovdebo put his question, we are not looking at the quality of the decision taken. We confine our work to the quality of the

**M. Dye:** Laissez-moi commenter la formulation de M. Hovdebo: nous ne nous penchons pas sur la qualité de la décision. Nous nous contentons d'examiner la qualité des



*[Text]*

information available to the decision-makers. It would be inappropriate for us to get into the policy aspect.

**Mr. Grondin:** Monsieur McEachran, vous n'avez pas voulu dire à M. Redway si vous prendriez aujourd'hui la même décision. Est-ce que cela a une certain rapport avec le fait que vous étiez dans l'impossibilité de répondre, au mois de mai dernier, à une question de M. Redway sur les critères que le Conseil du Trésor avait émis concernant les grands projets de la Couronne? Vous étiez alors dans l'impossibilité de dire si l'analyse coûts-avantages du projet PMRA démontrait que le projet rencontrait les normes définies par le Conseil du Trésor. Est-ce que votre réponse d'aujourd'hui a un certain lien avec cela?

**Mr. McEachran:** In all honesty, no, I do not believe it does. As has been mentioned before, benefit-cost analysis is an aid to decision-making, and it is not a single analysis that can lead to a decision.

One question that is a matter of subjective judgment that is being discussed here quite extensively is whether the set of sites is a system or whether each individual site is a system. Does each individual site have to have a net positive value before it proceeds, or can one look at the non-quantifiable benefits it contributes to the existence of a total system? That has been discussed in great detail.

• 1105

All I can say, Mr. Grondin, is that the secretariat reviewed the benefit-cost analysis carried out by the department and made comments to the Ministers of the Treasury Board accordingly.

**Mr. Grondin:** Êtes-vous en mesure de nous dire aujourd'hui si cette analyse de 1987 est conforme aux directives et critères du Conseil du Trésor? Est-ce que c'était suffisant pour vous permettre de vous prononcer, ou si vous étiez incapables de le faire parce que vous n'en aviez pas pris connaissance en mai? Aujourd'hui, vous en avez pris connaissance. Êtes-vous en mesure de nous dire si l'analyse est conforme ou non conforme aux directives et critères du Conseil du Trésor concernant les grands projets de la Couronne?

**Mr. McEachran:** The review certainly showed that the benefit-cost analysis followed the major lines of the requirements provided by the Treasury Board. The answer is yes.

**Mr. Grondin:** De combien de personnes le Conseil du Trésor dispose-t-il pour faire l'analyse, l'évaluation et la critique des grands projets d'investissement comme le PMRA?

**Mr. McEachran:** There is one group that is dedicated to following major Crown projects, a small group of three or four people in my branch. In addition, in the Programs Branch there are—and I would have to be approximate in my answer—about 75 or 80 analysts who address themselves to all submissions from departments. It would not be possible to apportion the time of those 100-odd

*[Translation]*

renseignements mis à la disposition des décideurs. Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur les positions de principe.

**Mr. Grondin:** Mr. McEachran, you would not tell Mr. Redway whether you would take the same decision today. Is this in any way related to the fact that you were unable to answer last May a question asked by Mr. Redway on the requirements set down by the Treasury Board for major Crown projects? You were not in a position to state that the benefit-cost analysis of the RAMP project had shown that the project met the standards set out by the Treasury Board. Is your answer today related in any way to that?

**Mr. McEachran:** Honnêtement, non, je ne pense pas. Comme il a déjà été dit, l'analyse coûts-avantages est un instrument qui sert à l'analyse de décisions, mais l'analyse à elle seule ne justifiera pas une décision.

Il y a ici une question d'ordre subjectif qui fait l'objet de beaucoup de débats. L'ensemble des emplacements constitue-t-il un système ou bien est-ce que chaque emplacement constitue un système? Chaque poste projeté doit-il avoir une cote positive avant d'entreprendre les travaux ou peut-on tenir compte des avantages non quantifiables qu'il apporte à l'ensemble du réseau? On en a abondamment discuté.

Tout ce que je peux dire, monsieur Grondin, c'est que le Secrétariat a passé en revue l'analyse coûts-avantages exécutée par le ministère et a formulé ses observations au ministre du Conseil du Trésor en conséquence.

**Mr. Grondin:** Can you tell us today whether this 1987 analysis is in compliance with directives and requirements of the Treasury Board? Was it adequate to lead you to a decision or were you unable to do so because you had not read it last May? You have now read it. Can you tell us whether this analysis meets Treasury Board directives and requirements on major Crown projects?

**Mr. McEachran:** L'examen a bien montré que l'analyse coûts-avantages avait suivi dans les grandes lignes les critères du Conseil du Trésor. La réponse est oui.

**Mr. Grondin:** How many people does the Treasury Board have to carry out an analysis, evaluation and review of the major capital projects such as RAMP?

**Mr. McEachran:** Dans ma Direction, il y a un petit groupe de trois ou quatre personnes qui s'occupent de suivre les grands dossiers des travaux publics. À la Direction générale des programmes, je vous donne un chiffre approximatif, environ 75 ou 80 analystes s'occupent des présentations qui viennent des ministères. Il n'est pas possible de dire combien de temps cette

[Texte]

people on major Crown projects, as distinct from other submissions to the Treasury Board.

**M. Grondin:** Êtes-vous en mesure de me dire quelles sont les compétences des fonctionnaires affectés aux analyses dans le domaine de l'aviation?

**Mr. McEachran:** I do not believe we could afford, in the secretariat, to have people specialized in every discipline or every area of government pursuits. We do, however, through competitive recruitment, select analysts who have a broadly based experience and knowledge of the operations of several departments, and who have in their careers demonstrated an ability to carry out general types of economic analysis and benefit-cost analysis, present value analysis, accordingly. But I could not tell you we have analysts on staff who have been trained in the specifics of benefit-cost analysis as it applies to the aviation field.

**M. Grondin:** Dans le cas de grands projets, faites-vous parfois affaire avec des consultants privés spécialisés dans les domaines en question afin d'obtenir plus de renseignements pertinents avant de prendre une décision?

**Mr. McEachran:** Yes, Mr. Grondin, we do on occasion retain consultants.

**M. Grondin:** Dans le cas du PMRA, avez-vous fait appel à des consultants privés spécialisés dans le domaine de l'aviation pour obtenir des renseignements supplémentaires avant de prendre la décision?

**Mr. McEachran:** Yes. It was in January 1983 that the Treasury Board, rather than retaining consultants for that purpose, instructed the Department of Transport to retain such consultants and provide the report to the Treasury Board for review. That was carried out by the Mitre Corporation.

**M. Grondin:** Merci, monsieur le président.

• 1110

**The Vice-Chairman:** Mr. McEachran, can you help me as to whether or not the Treasury Board Secretariat has ever turned down any capital project where there has been a submission, on the basis of the criteria that you have as opposed to for other reasons, such as the overall budget that might be available, or the political priorities that might be in play? Have you ever turned down a project based on criteria?

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, it is very important to recognize that the Secretariat is just a part of the officials of government and they do not make the decisions and therefore they do not have the power, the authority or the right to turn down a project. What we do is carry out analysis, and on the basis of it make recommendations to the Treasury Board, i.e., the Ministers.

**The Vice-Chairman:** Do you ever make any negative recommendations on a project, based on the criteria?

**Mr. McEachran:** Yes. I think I am at liberty to tell the committee that the Treasury Board does make negative recommendations as well as positive recommendations.

[Traduction]

certaines d'employés consacre aux dossiers des grands projets de la Couronne.

**Mr. Grondin:** Can you tell me what skills have the officials who addressed themselves to aviation analysis?

**M. McEachran:** Le Secrétariat ne peut pas se permettre d'avoir des spécialistes dans tous les domaines d'intervention de l'Administration. Toutefois, au moyen de concours, nous recrutons des analystes qui connaissent bien l'ensemble des activités de plusieurs ministères et dont les antécédents de carrière montrent qu'ils sont en mesure d'effectuer diverses sortes d'analyses économiques et d'analyses coûts-avantages, ainsi que des analyses de la valeur actualisée. Mais je n'irais pas jusqu'à dire que nous avons des spécialistes de l'analyse coûts-avantages dans le secteur de l'aéronautique.

**Mr. Grondin:** In the case of major projects, do you on occasion deal with private consultants with expertise in those areas in order to obtain more relevant information before making a decision?

**M. McEachran:** Oui, monsieur Grondin, il nous arrive de retenir les services de consultants.

**Mr. Grondin:** In the case of RAMP, have you used private consultants with aeronautical expertise to gather additional information before making your decision?

**M. McEachran:** Oui. En janvier 1983, le Conseil du Trésor a demandé au ministère des Transports de retenir les services de consultants et de lui faire parvenir les rapports. C'est la Mitre Corporation qui s'en est chargée.

**Mr. Grondin:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le vice-président:** Monsieur McEachran, le Secrétariat du Conseil du Trésor a-t-il jamais repoussé un projet d'immobilisations sur la foi de ces critères plutôt que pour des considérations budgétaires ou politiques? Avez-vous déjà repoussé un projet en fonction de ces critères?

**M. McEachran:** Monsieur le président, il faut bien comprendre que le Secrétariat ne constitue qu'un des rouages de l'Administration. À ce titre, ses fonctionnaires n'ont ni le droit ni le pouvoir de bloquer un projet. Nous effectuons une analyse dont nous tirons des recommandations que nous adressons au Conseil du Trésor, c'est-à-dire aux ministres.

**Le vice-président:** En fonction de ces critères, vous est-il déjà arrivé de vous prononcer contre un projet?

**M. McEachran:** Oui. Il ne m'est pas interdit de révéler au Comité que le Conseil du Trésor peut se prononcer contre un projet.

[Text]

**The Vice-Chairman:** So there is a function. I mean, there is a real purpose that is served by this exercise then. It is not just something that has been put in that looks good on paper, but really does not mean anything.

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, if I felt that, I would not be able to sit here this morning and tell you I have worked at the Treasury Board Secretariat for seven years.

**The Vice-Chairman:** I am not so sure you would be able to tell us that.

I guess out of all of this, Mr. Dye, the chapter in your report on this particular subject left the general public with the impression—it left me, anyway, and I assume the general public and there were a lot of comments in the press that were written about this and what have you—that there had been some money wasted here by the government, perhaps \$39.6 million, as a result of the fact that at least three of these sites were not viable according to the benefit-cost analysis. It left the impression that therefore it should not have been proceeded with and that the taxpayers had seen almost \$40 million of their hard-earned money go down the tube.

Can you tell me, after all this exercise has been completed now, whether you would come to that same conclusion or would you...? You seem to be saying this morning that you are in an evolutionary process, that it is understandable that what was done was done, and as a result you really would not want to tell the public that any money was wasted at all in this case; it could not have been helped, that everything is fine and you hope the newspapers will print a big headline and tell the public that your conclusions were a little hasty and there really has not been any waste of public funds at all in this case.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I would like to dissociate myself from most of what you have said, because I think you are trying to cast a scenario which is not what I believe. I still believe there were significant opportunities for cost savings, had more appropriate cost-benefit analysis been done at the time the decision was taken. The Deputy Minister—

**The Vice-Chairman:** Were those appropriate cost-benefit analysis methods available and known and in common use? Or are you looking at, as we heard at the last meeting from Mr. Stanley Hartt, that benefit-cost analysis is a wonderful evolving process, where it is constantly being updated, and that it is all a matter of definition and he is the only one who might have the right definition to it? Is that what you are saying, that we are analyzing this with the benefit of hindsight and saying we blew \$39.6 million? Or are we saying that at that time when the decisions were made, all of this was known and because all of it was known we blew \$39.6 million? Is that what you are saying?

• 1115

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, the Treasury Board manual on this topic was written years ago—I think in 1978—and it had all the kinds of criteria that were in it. We were measuring against the stated criteria of the government.

[Translation]

**Le vice-président:** Vous avez donc un rôle à jouer. Cette opération n'est pas de la frime; elle sert à quelque chose.

**M. McEachran:** Monsieur le président, si ce n'était pas le cas, je ne serais pas en train de vous dire que je travaille au Secrétariat du Conseil du Trésor depuis sept ans.

**Le vice-président:** Voire.

Du chapitre de votre rapport, monsieur Dye, consacré à cette question, il se dégage l'impression—pour moi, en tout cas, et je suppose pour la population en général et aussi pour la presse—que le gouvernement a gaspillé de l'argent ici, peut-être 39,6 millions de dollars, parce qu'au moins trois des emplacements n'ont pas été jugés rentables d'après l'analyse coûts-avantages. L'impression qui reste, c'est qu'on n'aurait pas dû construire ces postes-radars et que près de 40 millions de l'argent des contribuables s'est envolé.

Maintenant que vous avez terminé votre examen, pouvez-vous me dire si vous seriez arrivés à la même conclusion...? Ce matin, vous semblez dire que vous êtes au coeur d'un processus évolutif, que ce qui a été fait était compréhensible et que vous ne voulez pas vraiment dire à la population que de l'argent a été gaspillé. C'était inévitable, tout est dans l'ordre, et vous espérez que les journaux titreront en manchettes que vos conclusions étaient un peu hâtives et que dans le fond il n'y a pas eu de gaspillage des fonds publics.

**M. Dye:** Monsieur le président, je m'inscris en faux contre presque tout ce que vous venez de dire, parce que vous dépeignez les choses autrement que je ne les vois moi-même. Je suis toujours d'avis qu'il y aurait eu moyen de faire des économies considérables si une analyse coûts-avantages de meilleure qualité avait été effectuée au moment où la décision a été prise. Le sous-ministre...

**Le vice-président:** Ces méthodes d'analyse coûts-avantages de qualité étaient-elles connues et d'usage courant? Trouvez-vous plutôt, comme l'a dit M. Stanley Hartt à notre dernière séance, que l'analyse coûts-avantages est un outil merveilleux en pleine évolution et que tout cela n'est qu'une question de définition et qu'il est le seul à avoir la bonne? Est-ce cela que vous êtes en train de nous dire, que nous bénéficions du recul pour conclure que nous avons gaspillé 39,6 millions? Ou êtes-vous en train de dire que, au moment où la décision a été prise, tout cela était connu et que parce que tout ça était connu nous avons gaspillé 39,6 millions? Est-ce cela que vous êtes en train de dire?

**M. Dye:** Monsieur le président, le guide du Conseil du Trésor a été rédigé il y a plusieurs années—en 1978, je pense—et tous les critères y étaient énoncés. Nous faisons nos analyses au regard des critères établis par le



*[Texte]*

That is what we expected to see. I would observe that perhaps there are amendments required now, in 1987, to bring it up to date, because there has been an evolution in business techniques of making decisions. However, we used the techniques that were readily available at the time the decision was taken.

We have heard from the Deputy Minister today, who I think has agreed that the project was too large. Whether it is \$39.6 million or some other number, I do not think we are all too sure, because it depends on the methodology used to calculate the number.

I think there was an opportunity to save at the time. I think we have proved that rather well in our analysis. While there might be some debate as to methodology, at the end of the day, I think if you are just using the cost-benefit analysis approach, which was the criteria used to make the decision, some of them failed the test.

You can bring all kinds of other cost-benefit analysis after the fact and justify a decision. I am not troubled by their re-looking at it. I think it has been valuable. We have learned a lot from it. However, based on what was done at the time, perhaps a better decision should have been taken in terms of the use of public funds.

**The Vice-Chairman:** Are you reasonably satisfied that a better decision would be taken today in light of this hindsight examination?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, it is not for me to comment on the quality of the decisions that will be taken in the future. I do not know what decisions will be taken. I can hope there will be better information for the decision-makers so that the Cabinet members can have a good appreciation of all the relevant information and then proceed. I think they will have better information, based on what we have learned through this process.

**The Vice-Chairman:** You are satisfied that this committee could not have recommended any savings in this particular process at this time? In other words, to reopen the contract would be more costly than to leave it alone. Are you also saying there is nothing we can do now about this loss? You still think it is a loss, but it is a loss that is gone and there is no way we can retrieve it.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I am going to give you my impression, but I think Mr. Buskard can give you a better answer.

My impression is that opportunities have been lost to save money. Now, perhaps Mr. Buskard can give us a more informed answer as to what might be possible today.

**The Vice-Chairman:** It is lost and irretrievable at this stage, is that what you are saying?

**Mr. Dye:** That is my impression, but I think Mr. Buskard had something important to offer to your committee.

*[Traduction]*

gouvernement. C'est ce que nous prévoyons. Je dirais qu'aujourd'hui, en 1987, une mise à jour pourrait être utile, parce que les méthodes de prises de décisions en affaires ont évolué. Cependant, nous avons utilisé les techniques qui existaient au moment où la décision a été prise.

Aujourd'hui, nous avons entendu le sous-ministre qui a convenu, je pense, que le projet était trop ambitieux. Il est difficile de savoir exactement à combien s'élève le projet, 39,6 millions de dollars ou quelque autre montant, parce que tout dépend de la méthode de calcul.

Je pense qu'il aurait été possible de faire des économies. Nous l'avons amplement démontré dans notre analyse. Bien qu'on puisse remettre en question la méthodologie, j'estime qu'au bout du compte, ne serait-ce qu'en fonction de l'analyse coûts-avantages sur laquelle la décision a été fondée, certains éléments ne répondaient pas aux critères.

Il est bien facile de faire toutes sortes d'autres analyses coûts-avantages par après pour justifier une décision. Je n'ai pas d'objection à ce qu'on réévalue le projet. Je pense que cet exercice a été utile. Il nous a beaucoup appris. Cependant, une meilleure décision aurait peut-être dû être prise dans le temps quant à l'utilisation des fonds publics.

**Le vice-président:** Êtes-vous raisonnablement convaincu qu'une meilleure décision serait prise aujourd'hui avec le recul que nous avons?

**M. Dye:** Monsieur le président, je n'ai pas à juger de la qualité des décisions qui seront prises à l'avenir. Je ne sais pas quelles décisions seront prises. J'espère que ceux qui auront à décider disposeront d'informations plus justes pour que les membres du Cabinet aient une bonne appréciation des renseignements pertinents avant d'aller plus loin. Je pense qu'ils seront mieux renseignés, grâce aux résultats de ce processus.

**Le vice-président:** Vous êtes convaincu que le Comité n'aurait pas pu recommander d'économies dans le cadre de ce processus? En d'autres termes, il en coûterait plus cher de rouvrir le contrat que de ne pas y toucher. Vous dites également qu'il n'y a rien à faire au sujet de cette perte? Vous croyez toujours que c'est une perte et qu'il n'y a aucun moyen de la récupérer.

**M. Dye:** Monsieur le président, je vais vous faire part de mes impressions, mais je pense que M. Buskard pourra vous donner une meilleure réponse.

Moi je pense que nous avons perdu toute possibilité d'économiser de l'argent. Maintenant, M. Buskard peut peut-être vous éclairer sur ce qu'il serait possible de faire aujourd'hui.

**Le vice-président:** Vous dites donc qu'il y a eu des pertes et qu'elles sont irrécupérables?

**M. Dye:** C'est ce que je pense, mais M. Buskard aurait quelque chose d'important à vous dire.



[Text]

**Mr. Buskard:** The direct answer is, no; there are no savings to be made. The process of accruing savings in this particular project would require that the contract be reopened. It is a fixed-price contract at this time. I do not think I would be out of line if I said, if it were reopened. . . I would be very loath to suggest any savings. I would be positive in saying that there would be a loss. You just do not open a contract of this nature, three years into it, when the development costs have been sunk, when the first radar—that is the training radar—is about to be installed and the production radars are about to start off the line. It would be extremely dangerous.

So I must say no savings can be accrued and whatever savings might have been accrued are lost now.

**The Vice-Chairman:** You say this is a fixed-amount contract. I note that the budgeted figure was something like \$811 million, whereas I think the amount that is now estimated for this project is \$803 million. Is the \$803 million the fixed price in the contract? Is that what you are saying?

**Mr. Buskard:** My understanding of the contract is that the capital acquisition portion is a fixed price per unit. Now, I am sure it varies.

**The Vice-Chairman:** It all adds up to \$803 million?

**Mr. Buskard:** It did in February of this year. The department have some new figures and some reasons why. I have not examined the contract since February or March of this year.

**The Vice-Chairman:** But you have reached the conclusion that there is no savings to be made at this point?

**Mr. Buskard:** Yes, sir.

• 1120

**Mr. McEachran:** Mr. Chairman, I would just like to add, listening to Mr. Dye's comments, that as some of the sites did not meet the criteria of the benefit-cost analysis, they should not have been proceeded with, or words to that effect.

I have to state that it has never been stated by this government or a previous one, to my knowledge, that projects should stand or fall exclusively on the basis of benefit-cost analysis. I think we have repeatedly tried to bring to the committee a sense that there are other issues at play. Decisions are influenced by other requirements. It is not solely a mechanical analysis that will determine a project's proceeding or being turned down. I only wish the methodology were that comprehensive. It is not that comprehensive.

**The Vice-Chairman:** Do you have a little point in your criteria that says other things will be considered too?

**Mr. McEachran:** Yes, Mr. Chairman, we do.

**The Vice-Chairman:** That is in writing in there, is it?

[Translation]

**M. Buskard:** La réponse est non. Il n'y a pas d'économies possibles. Pour réaliser des économies, il faudrait rouvrir le contrat. À l'heure actuelle, le contrat est fermé. J'hésiterais énormément à dire que sa réouverture permettrait des économies. J'affirmerais cependant très catégoriquement que sa réouverture entraînerait des pertes. On ne peut pas rouvrir un contrat de cette nature après trois ans, alors que les coûts de mise en valeur sont déjà encourus, alors que le premier radar—c'est-à-dire le radar de formation—est sur le point d'être installé et que les radars de production sont sur le point de sortir. Ce serait extrêmement dangereux.

Je dois donc dire qu'il n'y a aucune économie possible et qu'il est trop tard maintenant pour réaliser des économies qui auraient pu être faites auparavant.

**Le vice-président:** Vous dites que le contrat est fermé. Je note qu'on avait prévu un budget de quelque 811 millions de dollars, et que les estimations des coûts de ce projet s'élèvent maintenant à 803 millions de dollars. Et c'est ce montant qui est établi dans le contrat? C'est bien ce que vous dites?

**M. Buskard:** D'après ma compréhension du contrat, le prix des acquisitions est fixé par unité. Maintenant, je suis sûr que cela varie.

**Le vice-président:** Au total, ça monte à 803 millions de dollars?

**M. Buskard:** En février dernier, c'était ça. Le ministère a maintenant d'autres chiffres avec justification. Je n'ai pas examiné le contrat depuis février ou mars dernier.

**Le vice-président:** Mais vous avez conclu qu'il n'y avait aucune économie possible à ce stade-ci?

**M. Buskard:** Oui, c'est ça monsieur.

**M. McEachran:** Monsieur le président, j'aimerais répondre à M. Dye qui a dit en gros que comme certains emplacements ne répondaient pas aux critères de l'analyse coûts-avantages, il aurait mieux valu ne pas poursuivre le projet.

Je dois vous signaler qu'à ma connaissance le gouvernement actuel et ceux qui l'ont précédé n'ont jamais dit que les décisions concernant la mise en oeuvre de projets devaient reposer exclusivement sur des analyses coûts-avantages. Nous avons tenté plus d'une fois de faire comprendre au Comité qu'il y a d'autres considérations. Les décisions sont influencées par d'autres facteurs. Ce n'est pas uniquement en fonction d'une analyse purement technique qu'on décide du sort d'un projet. J'aimerais bien que le processus de vérification soit aussi approfondi. Mais il ne l'est pas.

**Le vice-président:** Y a-t-il un de vos critères qui prévoit la considération d'autres facteurs?

**M. McEachran:** Oui, monsieur le président.

**Le vice-président:** C'est écrit là-dedans?

[Texte]

**Mr. McEachran:** Yes.

**Mr. Buskard:** There may have been other considerations taken into account by the board itself. However, it should be noted that the submission by the department indicated that only those sites with a positive benefit would be funded, and that had to be part of the decision-making process by the board.

**The Vice-Chairman:** Thank you all for helping us today.

We now stand adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

**M. McEachran:** Oui.

**M. Buskard:** Le Conseil peut prendre d'autres facteurs en considération. Cependant, il faut noter que dans sa présentation, le ministère disait que seul les emplacements répondant aux critères de l'analyse coûts-avantages seraient financés et que ce facteur devait entrer en ligne de compte dans les décisions du Conseil.

**Le vice-président:** Merci d'être venus aujourd'hui.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, October 20, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;  
Ross Buskard, Pricipal, Audit Operations.

*From the Department of Transport:*

R.M. Withers, Deputy Minister;  
J.A. Lovink, Director General, Cost Recovery and  
Economic Evaluation.

*From the Treasury Board Secretariat:*

David McEachran, Acting Deputy Secretary,  
Administrative Policy Branch.

#### TÉMOINS

Le mardi 20 octobre 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;  
Ross Buskard, directeur principal, Opérations de  
vérification.

*Du ministère des Transports:*

R.M. Withers, sous-ministre;  
J.A. Lovink, directeur général, Recouvrement des coûts  
et évaluations économiques.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

David McEachran, sous-secrétaire intérimaire,  
Direction de la politique administrative.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Thursday, October 22, 1987  
Tuesday, October 27, 1987  
Thursday, October 29, 1987  
Tuesday, November 3, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le jeudi 22 octobre 1987  
Le mardi 27 octobre 1987  
Le jeudi 29 octobre 1987  
Le mardi 3 novembre 1987

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1987—Chapter 3—  
Audit Notes, paragraphs 3.62 to 3.70—Department  
of Finance and the Canada Deposit Insurance  
Corporation—Possible tax avoidance

INCLUDING:

Tenth Report to the House (Activities of the  
Committee)

Eleventh Report to the House (Income tax  
Expenditures)

WITNESSES:

(See back cover)

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1987—  
Chapitre 3—paragraphe 3.62 à 3.70—Ministère des  
Finances et la Société d'assurance—Dépôts du  
Canada—Évitement fiscal possible

Y COMPRIS:

Dixième Rapport à la Chambre (Les activités du  
Comité)

Onzième Rapport à la Chambre (Les dépenses  
fiscales)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Alan Redway

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Alan Redway

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

**REPORTS TO THE HOUSE**

Monday, October 26, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

**TENTH REPORT**

The Public Accounts Committee functions as the audit committee of Parliament. Its concern is sound management of public funds. Through after-the-fact review of audit reports, the Committee encourages public officials to improve the quality of management and of accountability to the taxpayer.

The Committee does not deal with policy matters. It is not the allocation of resources but rather their productive use that is at issue. As members of Parliament, the members of the Committee overview public administration on behalf of Parliament and the Canadian people. The relationship between public servants and the Committee is one of accountability. Where the Auditor General reports audit findings to the House of Commons, it is up to the responsible officials to take appropriate corrective measures. They are answerable to the Committee, meeting in public session, for the timeliness and completeness of these measures.

As the challenge of public sector management increasingly includes not only program delivery and the development of new programs but cost-consciousness and efficiency in existing programs, the adoption of economical, efficient and effective procedures takes on added importance. In this annual report to the House of Commons, the Public Accounts Committee is reviewing many areas of administrative performance. However, the Committee's criticism is tempered with recognition of honest and competent effort on the part of public servants throughout the federal government.

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Standing Orders of the House of Commons, your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons and the Public Accounts of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986.
2. During the past year, since the start of the Second Session of this Parliament, your Committee has submitted nine reports to the House. This report reviews the major themes of these reports and summarizes their contents. It also outlines the responses received to date to these reports from the Government and from departments and agencies.

**RAPPORTS À LA CHAMBRE**

Le lundi 26 octobre 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

**DIXIÈME RAPPORT**

Le Comité des comptes publics agit comme comité de vérification du Parlement. Il veille à la saine gestion du Trésor public. Il procède à une étude après coup de rapports de vérification et il incite les hauts fonctionnaires à améliorer la qualité de la gestion et la reddition de comptes aux contribuables.

Les questions de politique ne sont pas du ressort du Comité. Celui-ci s'intéresse non pas à la répartition des ressources, mais à la façon dont celles-ci sont utilisées. À titre de députés, les membres du Comité surveillent l'administration publique au nom du Parlement et de la population canadienne. Pour leur part, ceux-ci rendent compte au Comité de leurs actions. Lorsque le Vérificateur général fait rapport de ses observations de vérification à la Chambre des communes, c'est aux fonctionnaires intéressés qu'il incombe de prendre les mesures qui s'imposent. Ils doivent rendre compte au Comité, qui se réunit en séance publique, des mesures qu'ils ont prises pour remédier rapidement et totalement aux lacunes signalées.

De plus en plus, le secteur public doit mettre l'accent non pas seulement sur la prestation de programmes et la création de nouveaux programmes mais aussi sur l'optimisation des ressources et la rationalisation des programmes existants. L'adoption de procédures économiques et efficaces prend donc une importance accrue. Dans le présent rapport annuel à la Chambre des communes, le Comité des comptes publics passe en revue de nombreux secteurs de l'administration du secteur public. Cependant, malgré les critiques qu'il formule, le Comité est conscient que, dans toute l'administration fédérale, les fonctionnaires font un travail honnête et compétent.

1. Conformément à son ordre de renvoi énoncé dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité a étudié le rapport du Vérificateur général à la Chambre des communes et les Comptes publics du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986.
2. Dans l'année qui vient de s'écouler, depuis le début de la deuxième session de la présente législature, le Comité a déposé neuf rapports à la Chambre. Dans le présent rapport, il donne un aperçu des grands thèmes de ces rapports et résume leur contenu. Il décrit aussi brièvement les réponses à ces rapports qu'il a reçues jusqu'à maintenant du gouvernement et des ministères et organismes.

3. Since the fall of 1986, the following themes have recurred in the Committee's reports:
  - A. Cost Savings;
  - B. Cost-Consciousness of Public Servants;
  - C. Turnover in Senior Personnel;
  - D. Interdepartmental Co-ordination;
  - E. Relationship between Departments and Treasury Board;
  - F. Safeguarding the Crown against Legal Liability and Financial loss;
  - G. Disclosure of Financial Information; and
  - H. Follow-up on Committee Reports.
3. Les thèmes suivants sont revenus à plusieurs reprises dans les rapports déposés par le Comité depuis l'automne 1986:
  - A. Économies
  - B. Optimisation des ressources financières
  - C. Taux de roulement des hauts-fonctionnaires
  - D. Coordination interministérielle
  - E. Relations entre les ministères et le Conseil du Trésor
  - F. Protection de la Couronne contre la responsabilité financière et les pertes financières
  - G. Divulgarion de renseignements financiers
  - H. Suivi des rapports du Comité.

#### A. COST SAVINGS

##### Introduction

4. In reports on cash management, the Dome remission order, the Departments of Public Works, Indian Affairs and External Affairs, your Committee's reports have underlined ways of achieving economies in the administration of federal programs.

##### Savings in Cash Management

5. During the past year, responses to the Committee's report on cash management indicated that substantial savings were being achieved. "Cash management" relates to the billing, collection and deposit of moneys owed to the government, the payment of moneys and the use of government cash balances. (4th Report, 1st Session, 33rd Parliament, May 22, 1985)
6. Your Committee saw the need to have one entity with overall responsibility for the organization of cash management, in the absence of which significant savings had been lost. The Office of the Comptroller General is now the central agency charged with coordinating the activities of the various agencies involved in cash management.
7. With respect to the re-negotiation of banking arrangements, since successfully concluded, your Committee brought the parties together and insisted that they complete their negotiations in a timely manner in view of the potential savings to the public purse in interest payments and costs.
8. As a result of your Committee's report, new procedures and techniques to improve cash

#### A. ÉCONOMIES

##### Introduction

4. Dans ses rapports sur la gestion de la trésorerie, sur le décret de remise de Dome, et sur les ministères des Travaux publics, des Affaires extérieures et des Affaires indiennes, le Comité a fait ressortir des façons de réaliser des économies dans l'administration des programmes fédéraux.

##### Économies réalisées sur le plan de la gestion de la trésorerie

5. Pendant l'année écoulée, le Comité a reçu des réponses à son rapport sur la gestion de la trésorerie qui lui permettent de conclure que des économies importantes sont réalisées. Par gestion de la trésorerie, on entend la facturation, la perception et le dépôt des sommes dues au gouvernement, le paiement des sommes que doit le gouvernement et l'utilisation des soldes de trésorerie du gouvernement. (Quatrième rapport, première session de la trente-troisième législature, le 22 mai 1985.)
6. Le Comité s'est rendu compte qu'il vaudrait mieux qu'un organisme unique soit chargé de l'organisation de la gestion de la trésorerie et que l'absence d'un tel organisme avait fait rater des occasions de réaliser de grosses économies. Le Bureau du Contrôleur général est maintenant l'organisme central chargé de coordonner les activités des divers organismes qui s'occupent de gestion de trésorerie.
7. En ce qui concerne la renégociation des accords conclus entre le gouvernement et les banques (qui a abouti depuis), le Comité a insisté pour que les deux parties reprennent les négociations dans les meilleurs délais en raison des économies potentielles pour le Trésor sur le plan des paiements d'intérêt et des frais bancaires.
8. À la suite du rapport du Comité, de nouvelles procédures et techniques ont été adoptées pour

management and minimize delays in cash deposits and transfers have been introduced. Improved collection of accounts receivable resulted in a gain of \$41 million in 1985-86. Other measures, such as scheduling of payments by due dates and recovery of surplus cash from Crown corporations will save more than \$50 million annually.

#### Less Costly Alternatives to Tax Remissions

9. Your Committee reported on the remission order granted to Hudson's Bay Oil and Gas Ltd., a subsidiary of Dome Petroleum Ltd. (1st Report, 2nd Session, 33rd Parliament, November 4, 1986). Over a ten-year period, Hudson's Bay Oil and Gas was authorized to deduct for income tax purposes the financing costs that Dome incurred in acquiring it. The value of this remission order was estimated to exceed \$1 billion. Unlike some form of investment or other available means of financial support, a remission order has no provision for future reimbursement to the Crown. Since, in this case, a remission order had replaced an offer to purchase debentures, your Committee considered that an opportunity to save public funds had been lost. Your Committee called for a full explanation of the expenditure of large sums of public moneys in any future income tax remission orders. In his response to the Committee, the Minister of Finance undertook to table periodic reports in Parliament on all remission orders, which would include an explanation of their use.

#### Cost-Effective Management of Government Accommodation

10. Over the past year and for the second time in this Parliament, your Committee reported on the management of the accommodation and services programs of the Department of Public Works particularly the Department's lagging progress in systems development. (2nd Report, 2nd Session, 33rd Parliament, December 18, 1986). Reliable information from an effective financial information system is essential for sound decision-making and efficient cost control and, ultimately, savings for the organization. When your Committee requested information on cost overruns, data were available for only one region of the country. Other information had to be compiled manually.
11. In some cases, the Department's ceiling on delegated authority for contract amendments was

améliorer la gestion de la trésorerie et accélérer les dépôts et les virements de fonds. Les progrès réalisés au chapitre de la perception des comptes à recevoir a fait gagner 41 millions de dollars en 1985-1986. D'autres mesures, comme le classement des paiements en fonction de leur date d'échéance et le recouvrement des excédents auprès des sociétés de la Couronne feront économiser plus de 50 millions de dollars annuellement.

#### Solutions de rechange aux remises d'impôt

9. Le Comité a fait rapport sur le décret de remise qui a été accordé à *Hudson's Bay Oil and Gas Limited*, une filiale de *Dome Petroleum Limited*. (Premier rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 4 novembre 1986.) Ce décret permet à la compagnie de déduire aux fins de l'impôt pendant dix ans les frais de financement engagés par Dome pour faire son acquisition. La valeur de la remise d'impôt a été estimée à plus d'un milliard de dollars. À l'encontre de certaines formes d'investissement ou des autres moyens de financement possibles, les décrets de remise ne comportent aucune disposition prévoyant le remboursement de la Couronne. Étant donné que la remise d'impôt a servi à remplacer une offre d'achat de débentures, le Comité estime que l'on a raté l'occasion d'économiser des fonds publics. Il a demandé qu'à l'avenir tout décret de remise entraînant de fortes dépenses de fonds publics soit accompagné d'une note explicative. Dans sa réponse au Comité, le ministre des Finances s'est engagé à déposer au Parlement des rapports périodiques sur tous les décrets de remise dans lesquels il donnerait des explications sur leur utilisation.

#### Gestion rationnelle des locaux et immeubles du gouvernement

10. Dans l'année écoulée et pour la deuxième fois pendant la présente législature, le Comité a fait rapport sur la gestion des programmes de logement et de services du ministère des Travaux publics, et en particulier sur la lenteur des progrès réalisés par le Ministère dans le domaine de l'élaboration de systèmes informatiques. (Deuxième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 18 décembre 1986.) L'administration a absolument besoin de renseignements fiables provenant d'un système d'information financière efficace pour prendre des décisions rationnelles et exercer un bon contrôle des coûts et par tant, pour réaliser des économies. Lorsque le Comité a demandé des renseignements sur les dépassements de coûts, le Ministère n'a pu lui fournir de données informatisées que sur une région du pays. Pour toutes les autres régions, les données ont dû être compilées manuellement.
11. Dans certains cas, des modifications ont porté le montant de contrats au-delà de la somme que le



exceeded and managers did not know about escalating costs in time to seek required Treasury Board approval. Your Committee called for remedial measures in these areas.

12. In a semi-annual progress report to the Committee, which has been assessed by the Auditor General, the Department has shown progress in areas such as the development of automated project accounting and billing systems. In future progress reports, the Committee will monitor the Department's objective of putting in place a financial management system, including a cost accounting system, acceptable to the Office of the Comptroller General, prior to April 1988.
13. Your Committee pointed out unacceptable practices whose elimination would result in considerable savings to the taxpayer. Cost overruns, which may involve retroactive approval of payments to contractors, jeopardize responsible management of public funds. Similarly, contract-splitting bypasses scrutiny by Treasury Board by dividing a contract into smaller amounts below the Department's ceiling for delegated authority. In the case involving non-productive rents, \$7 million was paid before the client department was ready to occupy the space.
14. From the point of view of the fairness and economy of the competitive process, your Committee was not satisfied with the Department's extensive use of exemptions from the Treasury Board regulations on mandatory tendering for award of contracts. Over 80 per cent of leasing transactions were not publicly tendered in fiscal year 1985-86. In reply, Treasury Board Secretariat undertook to provide departments and agencies with additional guidelines for the use of such exemptions.
15. Your Committee also sought cost reductions in the provision of architectural and engineering services by Public Works and other departments. With 4,500 professional and support staff in this area, including 1,400 in Public Works, the resources devoted to this sector are larger than similar functions in the private sector. The Committee called upon the Department to demonstrate the continuing need for these significant resources and to avoid duplication in the provision of costly professional services. The Department has

Ministère est autorisé à approuver, et les administrateurs n'ont pas appris l'augmentation des coûts à temps pour solliciter l'approbation du Conseil du Trésor. Le Comité a demandé que des mesures correctives soient prises à ce sujet.

12. Dans un rapport d'activité semi-annuel soumis au Comité, qui a été étudié par le Vérificateur général, le Ministère a montré qu'il avait fait des progrès, notamment au chapitre de l'élaboration de systèmes automatisés de comptabilité de projet et de facturation. Par les rapports d'activité futurs, le Comité s'assurera que le Ministère atteigne son objectif, à savoir mettre en place d'ici avril 1988 un système de gestion financière, y compris un système de comptabilisation des coûts, qui satisfasse le Contrôleur général.
13. Le Comité a relevé des pratiques inacceptables dont l'élimination entraînera des économies considérables pour les contribuables. Les dépassements de coûts, qui peuvent comprendre l'approbation rétroactive de paiements à des entrepreneurs, nuisent à une gestion responsable des fonds publics. Il en va de même du fractionnement de contrats qui consiste à diviser un contrat pour que le montant de chaque fraction ne dépasse pas ce que le Ministère est autorisé à approuver et qu'il ne soit pas nécessaire de faire approuver le contrat par le Conseil du Trésor. En ce qui concerne les loyers versés à l'égard de locaux vacants, le Comité a relevé un cas où 7 millions de dollars ont été payés avant que le ministère client ne soit prêt à emménager.
14. Étant donné que les appels d'offres sont un procédé qui a le double avantage d'être équitable et de permettre d'obtenir des biens et services au meilleur prix possible, le Comité a déploré que le Ministère se soit soustrait si souvent à l'application du règlement du Conseil du Trésor sur les appels d'offres obligatoires. Plus de 80 p. 100 des transactions de location conclues au cours de l'exercice 1985-1986 n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres. En réponse aux observations du Comité le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé à fournir aux ministères et organismes des directives additionnelles sur l'utilisation des exemptions à l'obligation de procéder à des appels d'offres.
15. Le Comité a également cherché à faire diminuer les coûts des services d'architecture et de génie offerts par le ministère des Travaux publics et d'autres ministères. Les ressources consacrées à ces services (4,500 professionnels et employés de soutien dont 1,400 au ministère des Travaux publics) sont plus importantes que les effectifs affectés à des fonctions analogues dans le secteur privé. Le Comité a demandé au Ministère de justifier le grand nombre d'employés et d'éviter les doubles emplois dans ces services professionnels

responded with a plan to rationalize architectural and engineering services across the public service.

coûteux. Le Ministère a réagi en élaborant un plan de rationalisation des services d'architecture et de génie dans l'ensemble de la Fonction publique.

#### Specifying the Costs of Native Claims Settlements

16. Your Committee found that the Department of Indian Affairs and Northern Development had failed to specify clearly the timing, costs and responsibilities for implementing the federal government's obligations for the James Bay and Northern Quebec native claim settlement (5th Report, 2nd Session, 33rd Parliament, March 16, 1987). In view of the substantial commitment of public funds to native claims settlements, with three settlements reached and other major settlements pending, your Committee called upon the Department to improve its procedures.

#### Indication des coûts des accords de règlement des revendications territoriales des autochtones

16. Le Comité s'est rendu compte que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'avait pas établi clairement quand on donnerait suite aux engagements pris par le gouvernement fédéral en vertu du règlement des revendications des autochtones de la baie James et du Nord québécois, ce qu'il lui en coûterait pour le faire, ni l'étendue de ses responsabilités à cet égard. (Cinquième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 16 mars 1987.) Compte tenu des sommes substantielles que représente le règlement des revendications territoriales des autochtones, avec trois accords conclus et d'autres accords importants qui le seront sous peu, le Comité a pressé le Ministère d'améliorer ses procédures.

#### Cost Recovery for Trade Services

17. In its report on the comprehensive audit of the Department of External Affairs, your Committee dealt with a number of matters related to cost savings (6th Report, 2nd Session, 33rd Parliament, May 20, 1987). Your Committee noted that the Department provided Canadian business with a wide range of documents, market analyses and data from information systems, but had not decided on partial or full cost recovery for these services. In view of the practice of other countries to recover costs for all such documentation, your Committee called upon the Department to decide on appropriate levels of cost recovery.

#### Recouvrement des coûts des services d'aide au commerce

17. Dans son rapport sur la vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures, le Comité a étudié un certain nombre de questions relatives aux économies. (Sixième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 20 mai 1987.) Il a noté que le Ministère fournissait aux gens d'affaires canadiens une vaste gamme de documents, d'études de marché et de données provenant de systèmes d'information, mais qu'il n'avait pas encore pris de décision au sujet du recouvrement total ou partiel des coûts de ces services. Étant donné que d'autres pays appliquent un système de recouvrement des coûts à l'égard de ce type de services, le Comité a demandé au Ministère de prendre une décision sur le pourcentage des coûts à recouvrer.
18. The Program for Export Market Development (PEMD) provides refundable contribution payments to Canadian exporters. Your Committee noted that a large number of companies were delinquent in reporting to the Department information on increased sales achieved subsequent to the PEMD payment. As this was the basis for cost recovery under the program, your Committee urged the Department to continue its efforts to obtain the needed information and pursue further recoveries.
18. Le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) permet d'offrir des contributions remboursables aux exportateurs canadiens. Le Comité a noté que beaucoup d'entreprises omettaient de fournir au Ministère des renseignements sur l'augmentation des ventes réalisées grâce aux contributions du PDME. Comme ces données sont la base du système de recouvrement des coûts du Programme, le Comité a pressé le Ministère de poursuivre ses efforts en vue d'obtenir les renseignements nécessaires et de faire des démarches pour se faire rembourser les sommes qui lui sont dues.

### B. COST-CONSCIOUSNESS

#### Cost Control in the Department of Public Works

19. Your Committee found that public servants in the Department of Public Works were not sufficiently cost-conscious. Your Committee reported on cases

### B. OPTIMISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

#### Contrôle des coûts au ministère des Travaux publics

19. Le Comité s'est rendu compte que les fonctionnaires du ministère des Travaux publics n'étaient pas suffisamment soucieux d'optimiser les

where large sums of public money were wasted on non-productive rents or where cost overruns were allowed to occur (2nd Report of this session). The Committee held the view that public servants needed to be more aware of their responsibilities for the stewardship of public funds, that they must ensure that effective accountability and cost control procedures are in place.

ressources financières. Le Comité a signalé des cas où de fortes sommes ont été gaspillées en loyers à l'égard de locaux vacants et où on a laissé se produire des dépassements de coûts. (Deuxième rapport de la présente session.) Le Comité s'est dit d'avis que les fonctionnaires devraient être sensibilisés davantage à leurs responsabilités vis-à-vis de la gestion des fonds publics et qu'ils devraient veiller à la mise en place de procédures de comptabilisation et de contrôle des coûts.

20. The Department informed the Committee of measures to improve cost-consciousness in its own ranks and in client departments, in conjunction with the adoption of the new regime for real property management. Your Committee encouraged the Department to pursue such activities, notably the issue of instructions to staff on compliance with Treasury Board rules and improvements in staff training. At the request of the Committee, the Auditor General assessed the Department's actions in this regard and found, among other things, that the instructions issued to staff regarding compliance with regulations were adequate.

20. Le Ministère a informé le Comité des mesures qu'il entendait prendre pour sensibiliser davantage ses propres fonctionnaires et ceux des ministères clients aux coûts, en parallèle avec l'adoption d'un nouveau régime de gestion des biens immobiliers. Le Comité a encouragé le Ministère à poursuivre ses activités en ce sens, ce qui comprend notamment la publication d'instructions à l'intention du personnel au sujet du respect des directives du Conseil du Trésor et l'amélioration de la formation du personnel. À la demande du Comité, le Vérificateur général a analysé les mesures prises par le Ministère à cet égard et a observé entre autres que les instructions à l'intention du personnel au sujet du respect de la réglementation étaient adéquates.

#### Improved Property Management in the Department of Agriculture

#### Amélioration de la gestion des biens immobiliers au ministère de l'Agriculture

21. The Committee found a lack of cost-consciousness in the Department of Agriculture's management of major capital projects (7th Report, 2nd Session, 33rd Parliament, June 11, 1987). In one case, involving the acquisition of land for a research centre in London, Ontario, substantially more was paid than the appraised value of the land and much more land was acquired than called for in the project definition report. Another case, also in London, Ontario, involved the renewal of the lease for the existing research laboratory. A 10-year renewal at reasonable rates was turned down because of uncertainty over completion of the new laboratory. However, shortly thereafter, a five-year lease was signed at a 600 per cent increase in cost.

21. Le Comité a constaté que le ministère de l'Agriculture ne se souciait pas suffisamment des coûts dans sa gestion des grands projets d'immobilisations. (Septième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 11 juin 1987.) Dans le cas notamment de l'acquisition d'un terrain pour la construction d'un centre de recherche à London (Ontario), la somme payée par le Ministère a dépassé de beaucoup la valeur d'évaluation du terrain et le Ministère a acquis un terrain d'une superficie bien plus grande que celle qui était prévue dans le rapport de définition du projet. Un autre cas, survenu également à London, concerne le renouvellement du bail d'un laboratoire de recherche. Le Ministère a refusé un bail de 10 ans à un taux raisonnable en raison d'incertitudes au sujet de la date d'achèvement du nouveau laboratoire. Cependant, le Ministère a signé peu après un bail de cinq ans représentant une augmentation des coûts de 600 p. 100.

22. Your Committee noted that the Department had taken over from Public Works the responsibility for managing its own properties and called upon the Department to demonstrate its capacity to accept these increased responsibilities and be cost-conscious.

22. Le Comité a noté que le Ministère avait repris en mains la gestion de ses biens immobiliers qui avait été jusqu'alors assurée par le ministère des Travaux publics. Il a demandé que le Ministère prouve qu'il est en mesure de s'acquitter de ces responsabilités supplémentaires et qu'il peut se montrer économe.



C. TURNOVER IN SENIOR PERSONNEL

23. A recurring problem facing your Committee has been the revolving door of senior departmental appointments. The Committee revisits departments, as they are subjected to repeat audits or as the Committee carries out follow-up work. When the Committee is invariably confronted with a new person in charge, accountability becomes difficult to establish or enforce. This issue was commented on in two reports over the last year, on the Departments of External Affairs and Agriculture.
24. Your Committee was concerned that there had been four deputy ministers for international trade over the two year period covered by the comprehensive audit under review (6th Report of this session). The Committee holds the view that such a rapid turnover in senior personnel seriously weakens the accountability process and interferes with sound management. Your Committee asked the Prime Minister to give consideration to the appointment of deputy ministers for a period long enough to be held accountable for their actions.

D. INTERDEPARTMENTAL COORDINATIONIntroduction

25. Complex government programs frequently require departments to coordinate their efforts. When such co-operation is not in evidence, the administration of the programs in question is weakened, and important common objectives may not be attained. Your Committee considered a number of such cases, notably in its reports on the Departments of Public Works, Indian Affairs and External Affairs.

Improved Accountability for Property Management

26. At the heart of many of the issues your Committee reported on with respect to the Department of Public Works (2nd Report of this session) was the need to improve communications between the Department and its client departments. With the introduction of the Government's new regime for real property management and the transfer back to line departments of increased responsibilities for the management of their lands and buildings, the relationship with Public Works, as the service agency, remains crucial. Several cases revealed a loose relationship between Public Works and its clients. When examining cost overruns, contract-splitting or the payment of non-productive rents (see paragraph 13 of this report), your Committee time and again saw a need to assign responsibilities in the various departments in order to ensure that

C. TAUX DE ROULEMENT DES HAUTS-FONCTIONNAIRES

23. Le taux de roulement de certains hauts-fonctionnaires cause sans cesse des problèmes au Comité. En effet, le Comité doit revenir dans les ministères, à l'occasion de nouvelles vérifications ou pour faire le suivi d'une question. Or, le processus de reddition de comptes est difficile à établir ou à appliquer lorsque le Comité doit sans cesse s'adresser à une nouvelle personne. Le Comité a fait des remarques en ce sens dans les rapports portant sur le ministère des Affaires extérieures et sur le ministère de l'Agriculture.
24. Le Comité a déploré le fait que quatre sous-ministres du Commerce extérieur se soient succédés pendant la période de deux ans couverte par la vérification intégrée qu'il étudiait. (Sixième rapport de la présente session.) Le Comité estime qu'un tel roulement des hauts-fonctionnaires nuit beaucoup à la reddition de comptes et à une saine gestion. Le Comité a demandé au premier ministre d'envisager de nommer les sous-ministres pour une période suffisamment longue pour que ceux-ci puissent être tenus responsables de leurs actes.

D. COORDINATION INTERMINISTÉRIELLEIntroduction

25. L'exécution des programmes gouvernementaux complexes exige souvent que les ministères coordonnent leurs activités. Si la coordination n'est pas suffisante, les programmes en souffrent et on risque de ne pas atteindre certains des objectifs visés. Le Comité a étudié certains cas de ce genre, notamment dans ses rapports sur le ministère des Travaux publics, sur le ministère des Affaires indiennes et sur le ministère des Affaires extérieures.

Amélioration de la responsabilité financière à l'égard de la gestion des biens immobiliers

26. Dans son rapport sur le ministère des Travaux publics (deuxième rapport de la présente session), le Comité a insisté à de nombreuses reprises sur la nécessité d'améliorer la communication entre le Ministère et ses ministères clients. Compte tenu de l'introduction du nouveau régime gouvernemental de gestion des biens immobiliers et du transfert aux ministères d'exécution de responsabilités accrues sur le plan de la gestion de leurs terrains et immeubles, les relations avec Travaux publics, l'organisme central de services, demeurent cruciales. Plusieurs cas révèlent que le ministère des Travaux publics et ses clients n'entretiennent pas des relations suffisamment étroites. Quand il a étudié les dépassements de coûts, le fractionnement de contrats ou le paiement de loyers à l'égard de locaux vacants (voir le paragraphe 13 du présent



client needs were firmly established before expenditures were incurred.

27. In response to the Committee's report, Treasury Board Secretariat made reference to a series of policies which provide direction to departments and agencies on the planning, approval, implementation and control of projects. Although the Secretariat declined to take further action to develop and co-ordinate these guidelines, as requested by the Committee, it referred to the development of project management manuals by the major real property departments (e.g. National Defence, Transport and Parks Canada), which are an extension of the Treasury Board directives in these areas.

#### Definition of Responsibilities for Native Claims Settlements

28. In your Committee's report on the administration of native claims settlements (5th Report of this session), it was pointed out that the Department of Indian Affairs and Northern Development had failed to specify clearly the responsibilities of the various departments and agencies involved in meeting the federal government's obligations under the James Bay and Northern Quebec Agreement. As other major settlements are pending, your Committee called upon the Department to improve these procedures and report its progress in doing so by March 31, 1988.

#### A Team Effort to Promote Exports

29. In the 6 Report of this session, your Committee noted the importance of effective coordination between External Affairs and other government departments and agencies in the pursuit of the common objective of promoting Canada's exports. This underlined the need for operational guidelines defining interdepartmental roles and better communication procedures between departments. The Committee noted the need to develop export strategies for specific products, such as pork marketing in Japan, where the trade effort suffered because there was no explicit management plan or framework for action to protect Canada's market share.
30. The Department of External Affairs claimed improvements in its relationship with the Department of Agriculture, including agreed

rapport), le Comité a observé à plusieurs reprises combien il était nécessaire de confier des responsabilités précises à des fonctionnaires des divers ministères de façon que les besoins des clients soient bien définis avant que les dépenses soient engagées.

27. En réponse au rapport du Comité, le Secrétariat du Conseil du Trésor a porté à l'attention du Comité une série d'énoncés de politique qui donnent aux ministères des directives au sujet de la planification, de l'approbation, de la mise en oeuvre et du contrôle des projets. Le Secrétariat a refusé d'en faire davantage et d'augmenter et de coordonner ces directives comme l'avait demandé le Comité, mais il a signalé que les principaux ministères s'occupant de gestion de biens immobiliers (par ex., le ministère de la Défense nationale, le ministère des Transports et Parcs Canada), élaboraient des guides de gestion de projets qui complétaient les directives du Conseil du Trésor en la matière.

#### Définition des responsabilités à l'égard du règlement des revendications territoriales des autochtones

28. Dans son rapport sur l'administration des accords de règlement des revendications territoriales (cinquième rapport de la présente session), le Comité a signalé que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'avait pas précisé clairement les responsabilités respectives des divers ministères et organismes chargés de s'acquitter des responsabilités du gouvernement fédéral en vertu de la Convention de la baie James et du Nord québécois. Comme d'autres revendications seront réglées sous peu, le Comité a demandé que le Ministère améliore ces procédures et fasse rapport à ce sujet d'ici le 31 mars 1988.

#### Action concertée pour promouvoir les exportations

29. Dans son sixième rapport de la présente session, le Comité a insisté sur l'importance d'une bonne coordination des activités entre le ministère des Affaires extérieures et les autres ministères et organismes pour la réalisation de l'objectif commun, à savoir promouvoir les exportations du Canada. Cette observation fait ressortir l'importance de lignes directrices définissant les rôles des ministères concernés et de meilleures procédures de communication entre les ministères. Le Comité a noté qu'il serait opportun d'élaborer des stratégies d'exportation pour certains produits précis, par exemple pour la commercialisation du porc au Japon où les efforts de mise en marché sont entravés du fait qu'il n'existe pas de plan de gestion ou de cadre préétabli permettant de prendre des mesures pour protéger la part de marché du Canada.
30. Le ministère des Affaires extérieures affirme avoir amélioré ses relations avec le ministère de l'Agriculture et notamment s'être entendu avec lui

guidelines on the division of responsibilities. However, in view of the evidence it received, the Committee called for a written report on this and other measures to improve the operating relationship with other government departments.

## E. RELATIONSHIP BETWEEN DEPARTMENTS AND TREASURY BOARD

### Introduction

31. In its reports on the Dome remission order and on the Departments of Public Works, Agriculture and Transport, your Committee commented on the relationship between the Treasury Board, the central agency controlling the public purse strings, and various departments and agencies. Often this relationship lies at the heart of accountability for the expenditure of public funds.

### Reporting of Remission Orders

32. The Committee's report on the Dome remission order (1st Report of this session), pointed out the need to report estimated amounts of remission orders in the Public Accounts of Canada, where an exact figure was not available. At present, difficulty in providing a precise figure is used as an excuse for failure to show any figure. The form of the Public Accounts is the joint responsibility of the Minister of Finance and the President of the Treasury Board (pursuant to Section 55(2) of the *Financial Administration Act*). Replying to your Committee's request for the Treasury Board to develop guidelines for reporting such estimated amounts in the Public Accounts, the Minister of Finance agreed to institute a new form of periodic reporting of remission orders, which would include estimated amounts where practicable. Your Committee considers that improved disclosure in the Public Accounts is also necessary.

### Compliance with Treasury Board Rules

33. An important theme of your Committee's report on Public Works (2nd Report of this session) was compliance with Treasury Board rules. Your Committee disapproved, in the strongest possible terms, of situations such as contract-splitting (see paragraphs 13 and 29 above) where the Department knew in advance that Treasury Board approval would be required, but did not seek it. Your Committee considered that reasonable Treasury Board rules should be followed; when directives or guidelines are too rigid or out-of-date, they should be changed.

sur des directives au sujet des responsabilités respectives de chacun. Cependant, compte tenu des renseignements qui lui ont été fournis, le Comité a demandé un rapport écrit sur cette question et sur d'autres mesures prises pour améliorer les relations avec les autres ministères.

## E. RELATIONS ENTRE LES MINISTÈRES ET LE CONSEIL DU TRÉSOR

### Introduction

31. Dans son rapport sur le décret de remise de Dome, ainsi que dans ses rapports sur le ministère des Travaux publics, le ministère de l'Agriculture et le ministère des Transports, le Comité a fait des observations sur les relations entre le Conseil du Trésor, l'organisme public central qui tient les cordons de la bourse, et les divers ministères et organismes. Dans la plupart des cas, cette relation se situe au coeur de la reddition de comptes au sujet des dépenses de fonds publics.

### Rapports sur les décrets de remise

32. Dans son rapport sur le décret de remise de Dome (premier rapport de la présente session), le Comité a signalé la nécessité d'inscrire le montant estimatif des décrets de remise dans les Comptes publics du Canada où les montants précis ne figurent pas. Actuellement, les Comptes publics ne contiennent aucune indication à cet égard sous prétexte qu'il est difficile d'arriver à un chiffre précis. La présentation des Comptes publics est la responsabilité conjointe du ministre des Finances et du Conseil du Trésor (en vertu du paragraphe 55(2) de la *Loi sur l'administration financière*). Le ministre des Finances a répondu au Comité lorsque celui-ci a demandé au Conseil du Trésor d'élaborer des directives en vue de l'inscription des montants estimatifs des décrets de remise dans les Comptes publics et il est convenu d'instituer une nouvelle forme de déclaration périodique des décrets de remise qui comprendrait les montants estimatifs lorsque ce serait possible. Cependant, le Comité estime qu'il est également nécessaire d'améliorer la divulgation de ces renseignements dans les Comptes publics.

### Respect des règlements du Conseil du Trésor

33. Parmi les thèmes importants abordés par le Comité dans son rapport sur le ministère des Travaux publics (deuxième rapport de la présente session), le Comité a notamment parlé du respect des règlements du Conseil du Trésor. Le Comité a vigoureusement critiqué certaines pratiques, comme le fractionnement des contrats (voir les paragraphes 13 et 29 ci-dessus) où le Ministère savait à l'avance qu'il devrait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor, mais s'est soustrait à cette obligation. Le Comité estime que les règles raisonnables du Conseil du Trésor doivent être

respectées. Quant aux règles trop strictes ou désuètes, elles peuvent être modifiées.

34. Your Committee noted that changes in the reporting relationship between the Department and Treasury Board, including upward revisions in delegated authority, were being negotiated as part of the new scheme for increased ministerial authority and accountability. Your Committee asked for a progress report on the negotiations and will monitor their outcome.

34. Le Comité a noté que les limites du pouvoir de dépenser du Ministère ont été relevées dans le cadre de la politique d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministères. Le Comité a demandé un rapport d'activité sur les négociations et il suivra la question de près.

#### Controls over Contribution Payments to Indian Bands

#### Contrôle des contributions versées aux bandes indiennes

35. In its report on the Department of Indian Affairs and Northern Development your Committee dealt with the adequacy of controls over contribution payments to Indian bands (5th Report of this session). The Treasury Board requirement is that these funds be used for the purposes for which they were given. As the Department transferred program delivery responsibilities to Indian bands, it became progressively more difficult to satisfy both the central agency and the Indian bands. This required a balance between accountability to the Minister and Parliament and accountability to Indian bands and their community electorates. Your Committee has requested written progress reports on these matters by March 31, 1988

35. Dans son rapport sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (cinquième rapport de la présente session), le Comité s'est demandé si les contrôles exercés sur l'utilisation des fonds versés aux bandes indiennes étaient suffisants. Le Conseil du Trésor exige en effet que les fonds soient bien consacrés aux fins pour lesquelles ils ont été prévus. Or, à mesure que le Ministère délègue aux bandes indiennes ses responsabilités à l'égard de l'exécution des programmes, il a de plus en plus de mal à satisfaire à la fois les bandes indiennes et le Conseil du Trésor. Il est en fait coïncé entre ses responsabilités envers les bandes indiennes et leur électorat et ses responsabilités vis-à-vis du Ministre et du Parlement. Le Comité a demandé qu'on lui fasse rapport à ce sujet d'ici au 31 mars 1988.

#### Cost Controls for Capital Projects

#### Contrôle des coûts des projets d'investissement

36. In an interim report on the radar modernization project (RAMP) of the Department of Transport, your Committee considered the cost control process carried on by Treasury Board Secretariat in regards to major capital projects (9th Report, 2nd Session, 33rd Parliament, June 30, 1987). The latest annual report to the Committee from the Secretariat on this subject was reviewed and, in the course of a public meeting, improvements were suggested in this document. Your Committee also considered the impact of the Secretariat's cost control process on the conduct of the radar modernization project. In view of the Department's questionable use of cost-benefit analysis, which was only completed concurrently with your Committee's meetings of April and May of this year, a further meeting was held on October 20, 1987 which will be the subject of a second report.

36. Dans un rapport provisoire sur le Projet de modernisation des radars (PMRA) du ministère des Transports, le Comité a étudié les mécanismes de contrôle des coûts des grands projets d'investissement appliqués par le Secrétariat du Conseil du Trésor. (Neuvième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 30 juin 1987.) Le Comité a étudié le dernier rapport annuel qui lui avait été soumis par le Secrétariat à ce sujet et, pendant une audience publique, il a proposé des améliorations à ce document. Il a aussi étudié les répercussions de la procédure de contrôle des coûts appliquée par le Secrétariat sur le Projet de modernisation des radars. Vu la façon contestable dont le Ministère s'est servi de l'analyse avantages-coûts, qui n'a été terminée qu'au moment où le Comité tenait ses audiences d'avril et de mai de cette année, votre Comité s'est de nouveau réuni à ce sujet le 20 octobre 1987 et il rendra compte de cette réunion dans un deuxième rapport.



## F. SAFEGUARDING THE CROWN AGAINST LEGAL LIABILITY AND FINANCIAL LOSS

### Introduction

37. In reports on the departments of Insurance, Indian Affairs and Agriculture your Committee considered situations over the past year where problems in the administration of federal programs exposed the Crown to legal liability and/or the risk of significant financial loss.

### Supervision of Pension Plans and Financial Institutions

38. Your Committee's 3rd Report called upon the Department of Insurance to ensure that the assets and liabilities of all federally-regulated pension plans are actuarially sound, regularly audited, and that procedures are in place to assess financial solvency. Similarly, your Committee called upon the Department to improve its process for monitoring and assessing financial solvency of financial institutions.

### Management of Indian Lands and Moneys

39. When your Committee considered the management of Indian lands and moneys by the Department of Indian Affairs and Northern Development (4th Report of this session), the major concern was that Indian people receive the same standard of care that all Canadians would expect from a professional trustee administering lands, estates and moneys. In view of a 1984 Supreme Court decision which awarded over \$11 million in damages to an Indian band because the Department did not meet its fiduciary obligations, and in view of other pending lawsuits with potential liabilities in excess of \$1 billion, the Committee expressed concerns about the significant legal liabilities facing the Crown.

40. Your Committee identified several areas where the Department's standards in its administration of Indian lands, estates and moneys were lacking: inadequate access to the assistance of specialists, including lawyers and surveyors, in processing land transactions; deficiencies in training or experience of personnel handling leases, land surrenders and estates; and inadequate review of the release of funds from Indian bands' trust accounts.

41. In its report, your Committee took note of three areas of action to improve the handling of Indian assets: (i) proposed amendments to the *Indian Act*,

## F. PROTECTION DE LA COURONNE CONTRE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE ET LES PERTES FINANCIÈRES

### Introduction

37. Dans ses rapports sur le Département des assurances, sur le ministère des Affaires indiennes et sur le ministère de l'Agriculture, le Comité a étudié plusieurs cas où des problèmes dans l'administration de programmes fédéraux ont exposé la Couronne à des risques de pertes financières ou de responsabilité financière.

### Surveillance des régimes de pensions et des institutions financières

38. Dans son troisième rapport, le Comité a demandé au Département des assurances de s'assurer que les régimes de pensions enregistrés en vertu d'une loi fédérale respectent les normes actuarielles établies, qu'ils font l'objet de vérifications périodiques et qu'on met en oeuvre des méthodes permettant d'évaluer la solvabilité financière. De même, le Comité a pressé le Département d'améliorer ses procédures de surveillance et d'évaluation de la solvabilité des institutions financières.

### Gestion des terres et des deniers des Indiens

39. Dans son étude de la gestion des terres et des deniers des Indiens par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (quatrième rapport de la présente session), le Comité s'est intéressé surtout à la question de savoir si le Ministère s'acquittait aussi bien de ses obligations à l'égard de la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens que le ferait un fiduciaire professionnel. Compte tenu de la décision de la Cour suprême de 1984 d'accorder des dommages-intérêts de plus de 11 millions de dollars à une bande indienne parce que le gouvernement ne s'était pas acquitté de ses obligations de fiduciaire, et vu les autres poursuites intentées qui pourraient coûter plus de un milliard de dollars à la Couronne, le Comité a exprimé des inquiétudes quant aux sommes que la Couronne pourrait éventuellement avoir à payer en dommages-intérêts.

40. Le Comité a noté plusieurs points sur lesquels l'administration des terres, successions et deniers des Indiens par le Ministère laissait à désirer : le Ministère n'a pas suffisamment recours à des spécialistes comme des avocats et des arpenteurs pour le traitement des transactions foncières; le personnel chargé de la location des terres, des cessions de terres et de l'administration des successions, manque de formation et d'expérience, et la surveillance exercée sur les retraits de fonds des comptes de fiducie des Indiens est insuffisante.

41. Dans son rapport, le Comité a recommandé que des mesures soient prises sur trois points: (i) modification de la *Loi sur les Indiens*, (ii) étude



(ii) a comprehensive study of the problem by the Office of the Comptroller General, and (iii) interim action pending completion of this study and/or introduction of amendments to the law. In view of the urgent need to improve service to Indian people and protect the Crown against the major liabilities involved, your Committee insisted on detailed progress reports from the Department and, upon receipt of the first set of these responses, held a follow-up meeting with the Department and the Office of the Comptroller General. In this meeting, Departmental officials explained their objective of 100 per cent accuracy and competent management of Indian trust assets and committed themselves to further progress. In addition, the Committee received an explanation from the Office of the Comptroller General on the scope, nature and timing of its comprehensive study.

#### Administration of Agricultural Stabilization and Crop Insurance Programs

42. In your Committee's report on the Department of Agriculture (7th Report of this session), an important issue was the need to improve the administration of the Western Grain Stabilization and Crop Insurance programs, in view of their respective deficits. With reference to the Western Grain Stabilization fund, the Committee called upon the Department to protect against future losses by improving the analysis of information on trends and external influences. In the case of Crop Insurance, the Committee noted that the Department needed to ensure that adequate reserves were maintained to meet unforeseen losses and that risks were fully assessed by recognizing long-term expected claims experience. The Committee requested a detailed progress report in these areas.

exhaustive de la question par le Contrôleur général et (iii) mesures provisoires en attendant que cette étude soit achevée ou que des modifications de la Loi soient déposées. Comme il est urgent d'améliorer les services aux Indiens et de protéger la Couronne contre le paiement éventuel de dommages-intérêts, le Comité a insisté pour que le Ministère lui soumette des rapports d'activité détaillés et, après avoir reçu le premier ensemble de réponses, il s'est réuni pour faire le point avec des représentants du Ministère et du Bureau du Contrôleur général. À cette réunion, les fonctionnaires du Ministère ont expliqué l'objectif qu'ils visaient, à savoir une exactitude de 100 p. 100 et une gestion compétente des biens en fiducie des Indiens et ils se sont engagés à réaliser des progrès à cet égard. De plus, le Bureau du Contrôleur général a expliqué au Comité l'ampleur, la nature et le calendrier de son étude exhaustive.

#### Administration du Fonds de stabilisation du grain de l'Ouest et des régimes d'assurance-récolte

42. Dans son rapport sur le ministère de l'Agriculture (septième rapport de la présente session), le Comité a noté, entre autres questions importantes, la nécessité d'améliorer l'administration du Fonds de stabilisation du grain de l'Ouest et des régimes d'assurance-récolte en raison de leurs déficits. En ce qui concerne ce dernier, le Comité a pressé le Ministère de mieux analyser les renseignements sur les tendances et les facteurs externes qui influent sur le marché pour tenter d'éviter d'autres pertes. Dans le cas de l'assurance-récolte, le Comité a signalé que le Ministère devrait s'assurer que ces régimes disposent de réserves adéquates pour faire face aux pertes imprévues et que les risques devraient être pleinement évalués d'après l'expérience passée. Le Comité a demandé que le Ministère lui soumette un rapport d'activité détaillé sur ces questions.

### G. DISCLOSURE OF FINANCIAL INFORMATION

#### Introduction

43. Timely disclosure of financial information is an important part of the accountability process. Your Committee has had occasion to comment on the adequacy of financial disclosure in its reports over the last year on the Dome remission order, the Department of Indian Affairs and Northern Development and the Government's financial statements.

#### Disclosure of Remission Orders

44. Under directives made pursuant to the *Financial Administration Act*, the amounts of remission orders are to be reported in the Public Accounts of Canada. The fact that such an amount was not

### G. DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

#### Introduction

43. La divulgation opportune de renseignements financiers est un élément important du processus de reddition de comptes. Dans l'année écoulée, le Comité a eu l'occasion de faire des observations à ce sujet dans ses rapports sur le décret de remise de Dome, sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et sur les états financiers du gouvernement.

#### Divulgence des décrets de remise

44. Conformément aux directives adoptées en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le montant des décrets de remise doit figurer dans les Comptes publics du Canada. Le Comité a signalé sans son

reported for the Dome remission order was raised in your Committee's 1st Report of this session. The Committee reviewed the reasons why the Department of Finance did not attempt to calculate an amount for this remission order; however, the Committee considered that some figure, even if an estimate, should be provided to indicate the extent of the commitment of public funds. The Treasury Board was asked to develop guidelines for the reporting in the Public Accounts of the estimated amounts of remission orders where an exact figure was not available. In reply, the Minister of Finance has undertaken to provide Parliament with a periodic report on remission orders, which would include such estimates where practicable (see also paragraph 32 above).

45. Another matter arising from the Dome report was the issue of disclosure of financial information to the Auditor General. Officials of the Department of Finance withheld from the Auditor General's staff an economic analysis of the Dome remission order prepared for Cabinet. The Auditor General was thereby denied access to pertinent information and his audit was impeded. The Committee was greatly concerned by this interference with the work of the Auditor General. As Parliament's auditor, the Auditor General is entitled to reasonable access to non-political information, in particular to economic studies.

#### Reporting the Costs of Native Claims Settlements

46. When reporting on the administration of native claims settlements in its 5th Report of this session, your Committee noted that the liabilities represented by these settlements were not included in the Statement of Assets and Liabilities in the government's financial statements. Because the government was unable to determine the amounts ultimately payable, there had been no attempt to estimate these liabilities and present them in the annual financial statements in the Public Accounts. Your Committee called upon the Government to estimate these liabilities where claims settlements have been reached and include a provision for them in its Statement of Assets and Liabilities. In its response to the Committee, the Government held that the appropriate reporting treatment for such amounts was disclosure as contingent liabilities and not as liabilities on the Statement of Assets and Liabilities.

#### Financial Reporting to Parliament

47. In its report on the 1985-86 Public Accounts, Vol. I, the Government's financial statements and the Auditor General's opinion and observations on

premier rapport de la présente session, que ce montant n'avait pas été déclaré dans le cas du décret de remise de Dome. Le Comité a étudié les raisons pour lesquelles le ministère des Finances n'a pas essayé de calculer le montant de ce décret de remise. Il estime néanmoins qu'un montant doit être inscrit dans les Comptes publics, même s'il ne s'agit que d'une estimation. On a demandé au Conseil du Trésor d'élaborer des directives visant l'inscription dans les Comptes publics des montants estimatifs des décrets de remise lorsqu'il est impossible d'en calculer le montant exact. En réponse à ces observations, le ministre des Finances s'est engagé à fournir au Parlement des rapports périodiques sur les décrets de remise, rapports qui comprendraient le montant estimatif de ces remises lorsque c'est possible (voir également le paragraphe 32 ci-dessus).

45. Dans son rapport sur Dome, le Comité a également soulevé la question de la divulgation de renseignements financiers au Vérificateur général. Les fonctionnaires du ministère des Finances ont omis de communiquer au personnel du Vérificateur général une analyse financière du décret de remise de Dome qui avait été préparée à l'intention du Cabinet. On a ainsi omis de remettre au Vérificateur général des renseignements pertinents et sa vérification en a été entravée. En sa qualité de vérificateur du Parlement, le Vérificateur général doit pouvoir se procurer les renseignements qui n'ont aucun caractère politique, en particulier les analyses économiques.

#### Déclaration des coûts des accords de règlement des revendications territoriales des autochtones

46. Lorsqu'il a fait rapport sur l'administration des accords de règlement des revendications territoriales des autochtones dans son cinquième rapport de la présente session, le Comité a noté que le passif que représente le règlement de ces revendications ne figurait pas dans l'état de l'actif et du passif des états financiers du gouvernement. Comme le gouvernement n'était pas en mesure de déterminer les montants qu'il aurait ultimement à payer, rien n'a été fait pour tenter d'estimer le montant de ce passif et de l'inscrire dans les états financiers annuels figurant dans les Comptes publics. Le Comité a demandé que le gouvernement estime le montant de ce passif lorsque des accords sont conclus et qu'il insère une disposition à cet égard dans l'état de l'actif et du passif. En réponse au Comité, le gouvernement a soutenu que ces montants devraient en fait être traités comme un passif éventuel et non pas être inscrits au passif de l'état de l'actif et du passif.

#### Rapports financiers soumis au Parlement

47. Dans son rapport sur le Volume 1 des Comptes publics de 1985-1986, les états financiers du gouvernement, et sur l'opinion et les observations

these statements, the Committee dealt with the need for improved financial reporting to Parliament (8th Report, 2nd Session, 33rd Parliament, June 30, 1987). The Committee supported and encouraged the work done in this area by the Offices of the Auditor General and the Comptroller General and the Canadian Institute of Chartered Accountant's Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC). The significant findings of the Auditor General's Federal Government Reporting Study were noted; the Committee endorsed the need for an annual financial report for parliamentarians and other users of Government financial information and requested a progress report from the government by September 30, 1987 with respect to the Study's recommendations.

48. Your Committee also emphasized in its 8th Report the need for certain changes in the Government's stated accounting policies in order that a "clean" opinion with no reservations could be made by the Auditor General on the Government's annual summary financial statements. The accounting policies which are in dispute by the Auditor General, raise issues that have an impact on the published size of the Government's deficit, e.g. the government reporting entity, the recording of liabilities, and the provision for borrowings of Crown corporations.
49. The Committee also considered the issue of disclosure of financial information in various areas of the government's summary financial statements. Improvements have been introduced in the reporting of Crown corporation financial information in the 1986 Public Accounts. Further improvements are planned for the 1987 Public Accounts and your Committee has requested a progress report from the Government by September 30, 1988 on the overall issue of the consolidation of Crown corporations in the government's financial statements.

## H. FOLLOW-UP ON COMMITTEE REPORTS

### Introduction

50. The follow-up process is an integral part of the relationship between the Committee and government departments and agencies. As the audit committee of Parliament, the Committee is concerned with the nature and extent of the remedial actions in response to its recommendations. The process may involve the submission of progress reports, assessments of these by the Auditor General and, if necessary, follow-up meetings. Illustrations of the Committee's follow-

du Vérificateur général au sujet de ces états, le Comité a noté la nécessité d'améliorer les rapports financiers soumis au Parlement. (Huitième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 30 juin 1987.) Le Comité a loué le Bureau du Contrôleur général, le Bureau du Vérificateur général et le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés pour leurs travaux dans ce domaine. Il a pris bonne note des observations contenues dans l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux du Vérificateur général; il a aussi souscrit à la production d'un rapport financier annuel à l'intention des parlementaires et des autres utilisateurs de l'information financière du gouvernement et a demandé que le gouvernement lui soumette un rapport d'activité au sujet des recommandations contenues dans l'étude, d'ici le 30 septembre 1987.

48. Dans son huitième rapport, le Comité a aussi recommandé que l'on modifie certaines conventions comptables énoncées du gouvernement de façon que le Vérificateur général puisse donner une opinion claire et nette sans réserve sur les états financiers annuels sommaires du gouvernement. Les conventions contestées par le Vérificateur général ont des répercussions sur le montant publié du déficit du gouvernement; il s'agit notamment de l'entité comptable du gouvernement, de la comptabilisation du passif et des dispositions concernant les emprunts des sociétés d'État.
49. Le Comité a également traité de la question de la divulgation de renseignements financiers concernant divers éléments des états financiers du gouvernement. La présentation des renseignements sur les sociétés d'État a été améliorée dans les Comptes publics de 1986. D'autres améliorations seront apportées aux Comptes publics de 1987 et le Comité a demandé que le gouvernement lui soumette, d'ici le 30 septembre 1988, un rapport d'activité sur la consolidation des sociétés d'État dans les états financiers du gouvernement.

## H. SUIVI DES RAPPORTS DU COMITÉ

### Introduction

50. Le processus de suivi fait partie intégrante des relations entre le Comité et les ministères et organismes du gouvernement. À titre de comité de vérification du Parlement, le Comité s'intéresse de près à la nature et à la portée des mesures correctives prises à la suite de ses recommandations. Ce processus comprend la présentation de rapports d'activité, l'évaluation de ces rapports par le Vérificateur général et, au besoin, des réunions complémentaires. Le suivi



up work were offered in reports over the past year on the Departments of Public Works, Insurance, Indian Affairs, External Affairs and Agriculture.

#### Progress Reports from the Department of Public Works

51. The Committee's 2 Report of this session was both a follow-up on an earlier report on the Department of Public Works (2nd Report, 1st Session of this Parliament, April 1, 1985) and a consideration of new audit observations related to the Department. The Committee identified unresolved areas of concern from the 1985 report and several new areas where remedial action was sought. In all cases, the Committee called for progress reports from the Department and assessments of these reports by the Auditor General.

#### Monitoring the Regulation of Financial Institutions and Pension Plans

52. One of the Committee's concerns in its report on the Department of Insurance (3rd Report of this session) was the need to ensure improvements in outdated methods and technology for the regulation of financial institutions and pension plans. Accordingly, the Committee called upon the Auditor General to monitor the Department's progress in updating its methodology and upgrading its work tools and include this monitoring function as part of his regular follow-up work.

#### Progress Reports from the Department of Indian Affairs and Northern Development

53. In two reports over the past year on the Department of Indian Affairs and Northern Development (4th and 5th Reports of this session), your Committee followed up on matters arising from earlier reports and called for a series of progress reports from the Department.
54. The matters from earlier reports (1st Report of the 1st Session of this Parliament, February 11, 1985 and 6th Report of the 1st Session of the 32nd Parliament, June 23, 1981) related to better controls over contribution payments to Indian bands, an amendment to the Indian Act to improve controls over the payment of monies from bands' trust accounts, and clarification of the mandate of the department. In all cases, further responses were requested from the Department.
55. With respect to ongoing progress reports, the Committee called for a semi-annual update from

exercé par le Comité dans l'année écoulée est illustré dans les rapports concernant le ministère des Travaux publics, le Département des assurances, le ministère des Affaires indiennes, le ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Agriculture.

#### Rapports d'activité du ministère des Travaux publics

51. Dans son deuxième rapport de la présente session, le Comité, d'une part, faisait le suivi d'un rapport antérieur sur le ministère des Travaux publics (deuxième rapport, première session de la trente-troisième législature, le 1<sup>er</sup> avril 1985) et, d'autre part, étudiait une nouvelle observation de vérification concernant le Ministère. Le Comité a signalé certaines questions qui n'avaient pas été réglées découlant du rapport de 1985 et plusieurs nouveaux problèmes au sujet desquels il a demandé que des mesures soient prises. Dans tous les cas, le Comité a demandé que le Ministère lui soumette des rapports d'activité qui seront étudiés par le Vérificateur général.

#### Surveillance de la réglementation des institutions financières et des régimes de pensions

52. Dans son rapport sur le Département des assurances (troisième rapport de la présente session), le Comité a notamment parlé de la nécessité d'améliorer les méthodes et techniques de réglementation des institutions financières et des régimes de pensions qui étaient désuètes. En conséquence, il a demandé au Vérificateur général de suivre de près les progrès réalisés par le Département au chapitre du perfectionnement des méthodes et de l'amélioration de ses instruments de travail et d'intégrer cette fonction de surveillance à son travail de suivi régulier.

#### Rapports d'activité du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

53. Dans deux rapports sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (quatrième et cinquième rapports de la présente session), le Comité a fait le suivi de questions découlant de rapports antérieurs et a demandé que le Ministère lui soumette une série de rapports d'activité.
54. Les questions découlant de rapports antérieurs (premier rapport de la première session de la présente législature, le 11 février 1985, et sixième rapport de la première session de la trente-deuxième législature, le 23 juin 1981) concernaient l'amélioration de la surveillance des contributions aux bandes indiennes, une modification de la *Loi sur les Indiens* pour resserrer les contrôles exercés sur les retraits de fonds des comptes de fiducie des bandes et la clarification du mandat du Ministère. Dans tous les cas, le Comité a demandé de nouvelles précisions au Ministère.
55. En ce qui concerne les rapports d'activité courants, le Comité a demandé que le Ministère lui soumette



the Department on a series of undertakings in evidence to improve the management of Indian lands, estates and moneys. The Auditor General has been requested to assess each of these reports on behalf of the Committee and a follow-up meeting has taken place to review the first round of these responses.

#### Updates from the Departments of External Affairs and Agriculture

56. In its reports on the Departments of External Affairs and Agriculture (6th and 7th Reports of this session) the Committee continued the practice of requesting progress reports and assessment of these reports by the Auditor General. In addition, reference was made in both reports to previous reports or activities of the Committee.

.....

57. Your Committee considered the Main Estimates of the Office of the Auditor General for the fiscal year ending March 31, 1988. This was an historic occasion, the first time the Standing Committee on Public Accounts has considered the Auditor General's estimates, which traditionally have been referred to another Committee. Among the issues discussed by the Committee was the need for an amendment to the *Auditor General Act*, to allow periodic as well as annual reports to the House. This would enable the Committee to scrutinize the Auditor General's audit findings and make observations and recommendations soon after the audit is completed.

58. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 26 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Monday, November 2, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

#### ELEVENTH REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Standing Orders of the House of Commons your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1986 and, in particular, Chapter 4, Income Tax Expenditures.

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

des mises à jour semi-annuelles sur les mesures prises pour améliorer la gestion des terres, successions et deniers des Indiens. Il a demandé au Vérificateur général d'évaluer chacun de ces rapports au nom du Comité et une réunion de suivi a eu lieu pour étudier la première série de rapports.

#### Rapports d'activité du ministère des Affaires extérieures et du ministère de l'Agriculture

56. Dans ses rapports sur le ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Agriculture (sixième et septième rapports de la présente session), le Comité a continué de demander des rapports d'activité dont il confie l'évaluation au Vérificateur général. De plus, les deux rapports contiennent des renvois à des activités ou des rapports antérieurs du Comité.

.....

57. Le Comité a étudié le Budget des dépenses principal du Bureau du Vérificateur général pour l'exercice se terminant le 31 mars 1988. C'était la première fois que le Comité permanent des comptes publics étudiait le budget du Vérificateur général qui avait toujours été déferé à un autre comité. Le Comité a entre autres étudié l'opportunité de modifier la *Loi sur le Vérificateur général* afin que des rapports périodiques et des rapports annuels soient déposés à la Chambre. Ainsi, le Comité serait en mesure d'analyser les résultats des vérifications effectuées par le Vérificateur général et de faire des observations et des recommandations peu de temps après l'achèvement de chaque vérification.

58. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages se rapportant à ces questions (*fascicule n 26 qui contient le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le lundi 2 novembre 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

#### ONZIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Rapport du Vérificateur général présenté à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 4 qui porte sur les dépenses fiscales.

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

3. Your Committee noted that tax expenditures form a significant part of federal government spending. The level of tax expenditures is comparable to the annual budgetary deficit. Based on 1982 and 1983 data, for example, the Auditor General estimated total annual tax expenditures at \$28 billion, while the budgetary deficit for the fiscal year ended March 31, 1983 totalled \$24.7 billion. Much of this expenditure, estimated at \$19 billion, involved changing the behavior of individual and corporate taxpayers to achieve public policy objectives. The other \$9 billion of tax expenditures was directed at taxpayers' special circumstances, such as the income tax deduction, based on age, allowed to senior citizens.

4. Because tax expenditures induce changes in taxpayer behavior and because it is generally not possible to know in advance how taxpayers will react, it is difficult to measure the costs of tax expenditure programs. Given the 18-month delay in obtaining information from tax returns and the tendency for taxpayers to develop avoidance mechanisms, tax expenditures are high-risk programs that may expose the treasury to far greater costs than initially anticipated.

#### Previous Reports

5. Your Committee has previously reported on a major tax expenditure program, the Scientific Research Tax Credit (SRTC) (14th Report, 1st Session, 33rd Parliament, June 26, 1986). In that report, your Committee made general recommendations with respect to improved procedures required for sound management of all tax expenditures. In particular, your Committee recommended that:

- (a) pre-funding be avoided in tax expenditure programs;
- (b) Parliament be informed about the results of any consultation process preceding the introduction of tax expenditures;
- (c) Parliament be informed of any changes in the interpretation of tax expenditure legislation;
- (d) the Department of Finance take urgent action to ensure that adequate controls are in place to safeguard public funds;
- (e) Parliament receive an annual report on the objectives and costs of major tax expenditure programs;

3. Votre Comité a constaté que les dépenses fiscales représentent une part considérable des dépenses du gouvernement fédéral. Le niveau des dépenses fiscales se compare au déficit budgétaire annuel. D'après les données fournies pour 1982 et 1983, par exemple, le Vérificateur général a estimé les dépenses fiscales annuelles à 28 milliards de dollars, tandis que le déficit budgétaire pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983 était de 24,7 milliards de dollars. Une partie importante de ces dépenses, estimée à 19 milliards de dollars, visait à modifier le comportement des contribuables, tant celui des particuliers que celui des sociétés, afin d'atteindre les objectifs de la politique gouvernementale. D'autres dépenses fiscales de 9 milliards de dollars visaient à tenir compte de la situation spéciale de certains contribuables, comme la déduction en raison d'âge accordée aux personnes âgées.

4. Parce que les dépenses fiscales incitent le contribuable à modifier son comportement et parce qu'il est impossible, en général, de savoir à l'avance comment les contribuables réagiront, il est difficile d'évaluer les coûts des programmes de dépenses fiscales. Étant donné qu'il faut compter 18 mois pour tirer des renseignements des déclarations d'impôts et que les contribuables sont portés à concevoir des stratagèmes d'évitement d'impôt, les dépenses fiscales sont des programmes à risques élevés qui pourraient entraîner pour le trésor public des dépenses beaucoup plus considérables que prévues.

#### Rapports antérieurs

5. Votre Comité a déjà présenté un rapport sur un important programme de dépenses fiscales, soit le Programme de crédits d'impôt à la recherche et au développement scientifiques (CIRS), (14<sup>e</sup> Rapport, 1<sup>re</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, 26 juin 1986). Dans ce rapport, votre Comité a présenté des recommandations générales portant sur les méthodes améliorées qu'il faudrait adopter pour assurer la bonne gestion de toutes les dépenses fiscales. Votre Comité a recommandé en particulier que:

- a) le préfinancement ne soit plus utilisé pour ce qui est des programmes de dépenses fiscales;
- b) le Parlement soit informé des résultats des consultations menées avant d'engager des dépenses fiscales;
- c) le Parlement soit informé de tout changement prévu dans l'interprétation de la législation en matière de dépenses fiscales;
- d) le ministère des Finances prenne immédiatement des dispositions pour s'assurer que des mesures de contrôle efficaces sont en place en vue de rationaliser l'utilisation des fonds publics;
- e) le Parlement reçoive un rapport annuel énonçant les objectifs et les coûts de tout programme important de dépenses fiscales;

- (f) a mechanism be developed to alter quickly a tax expenditure program where significant problems have been encountered; and
- (g) the Department of Finance implement comprehensive program evaluations for all tax expenditures, in accordance with the standards set by the Office of the Comptroller General.

6. Your Committee also reported on a remission order granted to a subsidiary of Dome Petroleum Ltd. (1st Report, 2nd Session, 33rd Parliament, November 4, 1986). Although the *Financial Administration Act* requires disclosure of the costs of remission orders in the Public Accounts of Canada, the Department of Finance has not been publishing amounts in some cases on the grounds that it is difficult to arrive at accurate figures. Your Committee considers an estimate is better than nothing and therefore recommended that estimated cost be published and identified as such in cases where the Department of Finance is unable to give firm costs.

7. The Department informed your Committee that a process would be in place by March 31, 1988 to report on income tax remission orders. Such reports, to be tabled by the Minister of Finance, will include cost estimates where applicable.

8. Your Committee has considered the major issues arising from the Auditor General's chapter on income tax expenditures. These issues reinforced your Committee's concerns in the SRTC and Dome reports:

- (a) provision of accurate and timely information to Parliament on all major tax expenditure programs;
- (b) establishment of an effective program evaluation function;
- (c) monitoring of tax expenditures to ensure that excessive tax avoidance is curtailed by timely legislative change; and
- (d) other issues, such as double benefits to Crown Corporations through the tax system and the impact of the current tax reform process on tax expenditures.

#### Information for Parliament

9. The Auditor General informed your Committee that the Department of Finance had failed to provide Parliament with appropriate tax expenditure information. In order to reach this conclusion, the Auditor General examined the full range of information provided to Parliament for several major tax expenditure programs. He examined the following documentation: the Fiscal Plan, the Estimates, the Public Accounts, Budget Papers,

- f) soit mis au point un mécanisme permettant de modifier rapidement un programme de dépenses fiscales posant des difficultés; et
- g) le ministère des Finances procède à des évaluations complètes des programmes pour toutes les dépenses fiscales, conformément aux normes établies par le Bureau du Contrôleur général.

6. Votre Comité a également présenté un rapport sur une remise d'impôt accordée à une filiale de *Dome Petroleum Limited* (1<sup>er</sup> Rapport, 2<sup>e</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, 4 novembre 1986). Bien que la *Loi sur l'administration financière* exige que les coûts des remises d'impôt figurent dans les Comptes publics du Canada, le ministère des Finances n'a pas toujours publié certains de ces montants sous prétexte qu'il est difficile de fournir des chiffres exacts. Votre Comité pense qu'une estimation vaut mieux que rien et, par conséquent, il recommande la publication d'estimations des coûts, accompagnées d'une indication à cet effet, lorsque le ministère des Finances est incapable de fournir des chiffres précis.

7. Le Ministère a informé votre Comité qu'un mécanisme serait mis en place à compter du 31 mars 1988 afin de faire rapport sur les remises d'impôt. Ces rapports, qui seront déposés par le ministre des Finances, contiendront des estimations de coût s'il y a lieu.

8. Votre Comité a étudié les principales questions soulevées par le Vérificateur général dans le chapitre de son rapport portant sur les dépenses fiscales. Ces questions ont aggravé les inquiétudes exprimées par votre Comité dans ses rapports sur le CIRS et sur Dome:

- a) la présentation au Parlement, en temps opportun, de renseignements exacts sur tous les programmes importants de dépenses fiscales;
- b) la création d'un mécanisme efficace d'évaluation de programmes;
- c) le contrôle des dépenses fiscales afin de s'assurer que des modifications législatives sont adoptées à temps pour enrayer toute tentative excessive d'évitement fiscal; et
- d) d'autres questions, comme les avantages doubles dont bénéficient les sociétés d'Etat au moyen du régime fiscal, et l'incidence de la réforme fiscale actuelle sur les dépenses fiscales.

#### Renseignements pour le Parlement

9. Le Vérificateur général a signalé à votre Comité que le ministère des Finances avait omis de fournir au Parlement des renseignements adéquats sur les dépenses fiscales. Le Vérificateur général est arrivé à cette conclusion après avoir examiné l'ensemble complet des renseignements fournis au Parlement sur plusieurs programmes importants de dépenses fiscales. Il a vérifié les documents suivants: Le Plan financier, le Budget des



explanatory notes to Bills amending the *Income Tax Act*, and tax expenditure accounts.

10. Your Committee considers that improvements are required both in the quality of tax expenditure information and in the process whereby such information is provided to Parliament.

11. The Department of Finance noted that the proposals for tax reform, tabled by the Minister of Finance in June of this year, will alter or terminate a number of major tax expenditure programs. The Department pointed out that tax reform has been accompanied by widespread consultation with the public and with Parliament. Your Committee is encouraged by the Department's progress in this regard. It is to be hoped that all future tax expenditure measures are subjected to an equally open process, with ample opportunity for Parliamentary review.

12. In particular, as was recommended in the SRTC Report, your Committee seeks an annual report, to be tabled by the Minister of Finance, stating the objectives of every major tax expenditure program, the estimated costs of these programs and information on the progress towards these objectives.

13. The Minister of Finance has indicated, in his written response to the SRTC report, that consideration is being given to the regular publication of a tax expenditure account. Your Committee noted that such accounts were published in 1979, 1980 and 1985 and that the Auditor General has criticized these accounts because the benefits of tax expenditures were not identified and because the information in them was up to three years out-of-date.

14. Officials from the Department of Finance stated that the next account of tax expenditures might appear after Parliament has finished consideration of the tax reform proposals. Concerns were raised about the inaccuracy of past estimates of the costs of tax expenditures, given the reliance on tax returns for accurate data. It was also stated that the completion of program evaluations would render such estimates more accurate.

15. In view of the fact that three tax expenditure accounts have already appeared and in view of the need for such information by Parliament and the public, your Committee is not satisfied with the Department's progress in this regard.

#### Recommendation

16. Your Committee recommends that the Department of Finance prepare a tax expenditures account for 1987, that the Minister table said account in Parliament, and that such accounts be tabled annually thereafter.

dépenses, les Comptes publics, les documents budgétaires, les notes explicatives jointes aux projets de loi modifiant la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les comptes de dépenses fiscales.

10. Votre Comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer tant la qualité des renseignements sur les dépenses fiscales que le mécanisme qui sert à fournir ces renseignements au Parlement.

11. Le ministère des Finances a fait remarquer que le projet de réforme fiscale déposé par le ministre des Finances en juin dernier modifiera ou mettra fin à un certain nombre d'importants programmes de dépenses fiscales. Le Ministère a souligné que la réforme fiscale a été l'objet de consultations approfondies auprès du public et du Parlement. La bonne volonté du Ministère à cet égard réconforte votre Comité. Il reste à espérer que toute les mesures éventuelles de dépenses fiscales seront assujetties à un examen tout aussi ouvert, faisant une large place à une étude par le Parlement.

12. Comme il l'avait recommandé dans son rapport sur le CIRS, votre Comité demande notamment que lui soit présenté un rapport annuel, déposé par le ministre des Finances et contenant les objectifs de chaque programme important de dépenses fiscales, les coûts prévus du programme et des renseignements sur les progrès réalisés par rapport à ces objectifs.

13. Le ministre des Finances a signalé dans sa réponse écrite au rapport sur le CIRS qu'il envisageait la possibilité de publier régulièrement un compte des dépenses fiscales. Votre Comité a remarqué que de tels comptes, publiés en 1979, 1980 et 1985, ont été critiqués par le Vérificateur général parce qu'ils ne précisaient pas quels étaient les avantages des dépenses fiscales et parce que les informations qu'ils contenaient n'étaient plus valables et dataient parfois de trois ans.

14. Les représentants du ministère des Finances ont déclaré qu'il se pourrait que le prochain compte de dépenses fiscales ne soit publié que lorsque le Parlement aura fini d'étudier les propositions de réforme fiscale. Des réserves ont été exprimées sur l'exactitude des anciennes estimations de coûts des dépenses fiscales, étant donné que les données sont tirées des déclarations d'impôts. On a également dit que la réalisation d'évaluations de programme rendrait ces estimations plus exactes.

15. Compte tenu du fait que trois comptes de dépenses fiscales ont déjà été publiés et du fait que le Parlement et le public ont grandement besoin de ces renseignements, votre Comité n'est pas satisfait des progrès réalisés par le Ministère à cet égard.

#### Recommendation

16. Votre Comité recommande que le ministère des Finances dresse un compte des dépenses fiscales pour 1987, que le Ministre dépose ledit compte au Parlement, et que de tels comptes soient déposés annuellement par la suite.



17. With respect to future program evaluation reports on tax expenditures, the Department stated its intention, subject to the approval of the Minister, to make these public, unless their contents interfered with budget secrecy. Your Committee recommended in 1980 that all effectiveness evaluations be tabled in Parliament because they provide essential information to Parliamentarians on the performance of programs in achieving the objectives set out in legislation (1st Report, 1st Session, 32nd Parliament, July 18, 1980). In 1983, the government responded to your Committee with a decision to publish summaries of relevant program evaluations in Part III of the Estimates. However, no such information has been published by the Department of Finance.

#### Recommendation

18. Your Committee recommends that the Minister of Finance table all program evaluations undertaken by his Department. Those directly related to a budget should be tabled as part of the Budget Papers.

#### Program Evaluation

19. In the case of the tax expenditure programs studied by the Auditor General, there was no evidence of a systematic process to review the alternative modes of delivering the programs, nor was there evidence of value-for-money considerations in the decision to go ahead with the programs.

20. Your Committee has raised the following general questions with respect to the process whereby tax expenditure programs are approved and managed:

- (a) What sort of analysis was done in the Department of Finance originally for every major program?
- (b) What were the objectives of these programs? Have these objectives been met?
- (c) What analysis was done of the potential and/or actual revenue loss?
- (d) Who would take (has taken) advantage of the program? and
- (e) Were benefit-cost studies done, comparing alternatives to the program such as grants or contribution programs?

21. Many of these basic questions may be addressed by a program evaluation function. Your Committee was therefore pleased by the Department's initiative in establishing a program evaluation division, independent of line management. This division is presently being

17. En ce qui concerne les futurs rapports d'évaluation des programmes de dépenses fiscales, le Ministère a fait part de son intention, sous réserve de l'approbation du Ministre, de les rendre publics, sauf dans les cas où leur contenu risquerait d'entraîner une violation du secret budgétaire. Votre Comité avait recommandé en 1980 que toutes les évaluations d'efficacité soient déposées au Parlement car elles fournissent aux parlementaires des renseignements essentiels sur le rendement des programmes en matière de réalisation des objectifs énoncés dans les lois (1<sup>er</sup> Rapport, 1<sup>re</sup> session, 32<sup>e</sup> législature, 18 juillet 1980). En 1983, le gouvernement avait répondu aux attentes de votre Comité en décidant de publier des résumés des évaluations de programmes dans la partie III du Budget des dépenses. Cependant, le ministère des Finances n'a jamais publié de tels renseignements.

#### Recommendation

18. Votre Comité recommande que le ministre des Finances dépose toutes les évaluations de programmes réalisées par son ministère. Celles qui sont directement liées au budget devraient être déposées en tant que partie intégrante des documents budgétaires.

#### Évaluation des programmes

19. Les programmes de dépenses fiscales examinés par le Vérificateur général ne semblaient pas avoir été soumis à un processus systématique quelconque, ayant pour objet de trouver d'autres moyens de mettre en oeuvre ces programmes, et la décision d'aller de l'avant ne semblait pas liée, non plus, à des considérations de rentabilité.

20. Votre Comité a soulevé les questions d'ordre général suivantes sur le processus d'approbation et les méthodes de gestion des programmes de dépenses fiscales:

- a) Quel type d'analyse le ministère des Finances a-t-il effectué initialement, pour chaque programme important?
- b) Quels étaient les objectifs de ces programmes? Ces objectifs ont-ils été atteints?
- c) La perte possible ou réelle de recettes a-t-elle fait l'objet d'analyses?
- d) Qui profiterait (a profité) d'un programme?
- e) Des études coûts-avantages ont-elles été réalisées, en fonction d'autres possibilités comme les subventions ou les programmes de contribution?

21. Un mécanisme d'évaluation permettrait de répondre à un grand nombre de ces questions fondamentales. Votre Comité a été par conséquent très heureux de l'initiative du Ministère de créer une division de l'évaluation des programmes, indépendante de la

staffed and its mandate includes the evaluation of tax expenditure programs.

22. Your Committee is concerned that some of the resources of the evaluation division be devoted to tax expenditures with higher risks of avoidance activity. Your Committee also wishes to be kept informed of the progress of the evaluation unit.

#### Recommendation

23. Your Committee recommends that the Department of Finance:

- (a) give consideration to the program evaluation of higher risk tax expenditures on a priority basis;
- (b) provide your Committee with a written response to recommendation (a) and a progress report by March 31, 1988 on the work plan and activities of the evaluation division;
- (c) simultaneously provide the Auditor General with a copy of the report requested in recommendation (b) and that the Auditor General assess it on behalf of your Committee and include his findings in the follow-up on his chapter.

#### Monitoring

24. One of the key concerns of your Committee's SRTC Report was the need to develop a mechanism to alter quickly a tax expenditure program where significant problems have been encountered. The ability to do this depends on the system in place to monitor tax expenditure programs.

25. The Department of Finance drew a distinction between the evaluation of tax expenditure programs and the procedures in place to monitor them. Monitoring at present depends on a close working relationship with the Department of National Revenue-Taxation and with the community of tax professionals. While your Committee has reservations about the objectivity of those who stand to gain from tax avoidance, the productive and expeditious use of information from Revenue Canada is essential to the monitoring process. In this regard, your Committee noted the comments of the Auditor General, that there have been improvements in monitoring procedures carried out jointly by the Departments of National Revenue-Taxation and Finance.

structure organique. Cette division est en cours de formation et elle a entre autres pour mandat d'évaluer les programmes de dépenses fiscales.

22. Votre Comité tient à ce que certaines des ressources de la Division de l'évaluation soient consacrées aux dépenses fiscales présentant les risques les plus élevés d'évitement fiscal. Votre Comité désire également être informé des progrès réalisés par la Division de l'évaluation.

#### Recommandation

23. Votre Comité recommande que le ministère des Finances:

- a) envisage la possibilité d'accorder la priorité à l'évaluation des programmes risquant d'occasionner les dépenses fiscales les plus élevées;
- b) fournisse à votre Comité une réponse écrite à la recommandation a), ainsi qu'un rapport d'avancement du plan de travail et des activités de la Division de l'évaluation au plus tard le 31 mars 1988; et
- c) fournisse en même temps un exemplaire du rapport demandé en b) au Vérificateur général, qui l'évaluera au nom de votre Comité et qui publiera ses conclusions dans le document de suivi qui sera joint à son chapitre à ce sujet.

#### Contrôle

24. L'une des principales préoccupations exprimées par votre Comité dans son rapport sur le CIRS concernait la nécessité de concevoir un mécanisme permettant de modifier rapidement un programme de dépenses fiscales posant de sérieuses difficultés. Cela ne peut être fait que grâce à un système de contrôle des programmes de dépenses fiscales.

25. Le ministère des Finances a établi une distinction entre l'évaluation des programmes de dépenses fiscales et les méthodes mises en place pour en assurer le contrôle. Actuellement, le bon fonctionnement des activités de contrôle dépend de relations de travail étroites avec le ministère du Revenu national-Impôt et avec les fiscalistes. Votre Comité doute de l'objectivité de ceux à qui l'évitement fiscal pourrait profiter, mais il estime que l'utilisation productive et rapide des renseignements obtenus de Revenu Canada est essentielle au processus de contrôle. À cet égard, votre Comité a remarqué que le Vérificateur général avait signalé que des améliorations avaient été apportées aux méthodes de contrôle appliquées à la fois par le ministère du Revenu national-Impôt et le ministère des Finances.

**Recommendation**

26. Your Committee recommends that the Department of Finance:

- (a) provide your Committee with a written progress report by March 31, 1988 on improvements in the monitoring of tax expenditure programs; and
- (b) simultaneously provide the Auditor General with a copy of the aforementioned report and that the Auditor General assess it and include his findings in his follow-up report.

**Use of Tax Expenditures by Crown Corporations**

27. Your Committee noted a disagreement between the Department of Finance and the Auditor General about the use of tax expenditures by Crown corporations that are subject to income tax. While the Department sought to protect the competitive position of commercially-oriented Crown corporations by not denying them tax breaks available to their competitors, the Auditor General was concerned about such Crown corporations bypassing Parliamentary processes and obtaining additional funds through the tax system.

28. Where a Crown corporation is dependent on public funding, your Committee is concerned that a full accounting be given of the use of these funds, including tax expenditures.

**Recommendation**

29. Your Committee recommends that:

- (a) Crown corporations dependent on public funds provide an accounting for the use of any tax expenditure in their annual report;
- (b) the Minister of Finance issue directions to all parent Crown corporations to this effect; and
- (c) the Minister of Finance and the President of the Treasury Board ensure that this information is included in Volume III of the Public Accounts.

30. With respect to the package of tax reform proposals tabled by the Minister of Finance in June 1987, your Committee noted that the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs is studying this matter. Your Committee therefore defers further comment on the effects of tax reform on tax expenditures.

31. Your Committee requests a Government response to recommendations 16, 18, and 29 above in accordance with S.O. 99(2).

**Recommandation**

26. Votre Comité recommande que le ministère des Finances:

- a) fournisse à votre Comité, au plus tard le 31 mars 1988, un rapport d'avancement écrit sur les améliorations apportées aux méthodes de contrôle des programmes de dépenses fiscales; et
- b) fournisse en même temps un exemplaire du rapport susmentionné au Vérificateur général qui l'évaluera et présentera ses conclusions dans son rapport de suivi.

**Utilisation des dépenses fiscales par les sociétés d'État**

27. Votre Comité a remarqué que le ministère des Finances et le Vérificateur général étaient en désaccord sur l'utilisation de dépenses fiscales par les sociétés d'État assujetties à l'impôt. Alors que le Ministère cherche à protéger la position concurrentielle des sociétés d'État à but lucratif en leur accordant les mêmes concessions fiscales qu'à leurs concurrentes, le Vérificateur général disait craindre que ces sociétés d'État ne contournent le processus parlementaire et cherchent à obtenir des fonds additionnels par le biais du régime fiscal.

28. Lorsqu'une société d'État est financée par des deniers publics, votre Comité est d'avis que l'utilisation de ces fonds, y compris les dépenses fiscales, doit faire l'objet d'un examen comptable approfondi.

**Recommandation**

29. Votre Comité recommande que:

- a) les sociétés d'État qui reçoivent des fonds publics rendent compte de l'utilisation qu'elles ont faite de toute dépense fiscale dans leur rapport annuel;
- b) le ministre des Finances émette des directives à l'intention de toutes les sociétés d'État mères à cet égard; et
- c) le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor s'assurent que ces renseignements figurent dans le volume III des Comptes publics.

30. En ce qui concerne le train de mesures contenues dans la réforme fiscale déposée par le ministre des Finances en juin 1987, votre Comité a constaté que le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques étudie actuellement cette question. Par conséquent, votre Comité s'abstient pour le moment de présenter d'autres observations sur les conséquences de la réforme fiscale sur les dépenses fiscales.

31. Votre Comité demande que le gouvernement lui fournisse une réponse aux recommandations 16, 18 et 29 susmentionnées, conformément à l'article 99(2) du Règlement.

32. A copy of the relevant Minutes of Proceeding and Evidence (*Issues Nos. 23, 24 and 26 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,  
*Chairman.*

32. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages correspondants (*fascicules n<sup>os</sup> 23, 24 et 26, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*  
AIDEEN NICHOLSON.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 22, 1987  
(41)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:39 o'clock a.m., this day, in Room 306 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Alan Redway and Anthony Roman.

*Acting Members present:* Louis Plamondon for Marcel R. Tremblay and Gordon Towers for Dan McKenzie.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

On motion of Anthony Roman, *it was agreed*,—That the draft report as considered and amended be adopted and presented to the House by the Chairman as the Tenth Report of the Committee.

On motion of Stan Hovdebo, *it was agreed*,—That the Clerk of the Committee be authorized to purchase gifts for presentation to the various official hosts of the Committee during the Committee's visit to the Netherlands, the Federal Republic of Germany and Sweden.

At 10:18 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 27, 1987  
(42)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 12:01 o'clock p.m., this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie, Aileen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*Other Members present:* Dave Dingwall, Audrey McLaughlin and Geoff Wilson.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders,

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 22 OCTOBRE 1987  
(41)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 39, dans la pièce 306 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Alan Redway et Anthony Roman.

*Membres suppléants présents:* Louis Plamondon remplace Marcel-R. Tremblay; Gordon Towers remplace Dan McKenzie.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

En vertu de son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité examine de nouveau le rapport du Vérificateur général du Canada portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion d'Anthony Roman, *il est convenu*,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté; et que le président le présente à la Chambre en tant que Dixième rapport du Comité.

Sur motion de Stan Hovdebo, *il est convenu*,—Que le greffier du Comité soit autorisé à acheter des présents destinés aux divers hôtes de marque du Comité au cours de la visite, par ce dernier, des Pays-Bas, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suède.

À 10 h 18, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 27 OCTOBRE 1987  
(42)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 12 h 01, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie, Aileen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman et Marcel-R. Tremblay.

*Autres députés présents:* Dave Dingwall, Audrey McLaughlin et Geoff Wilson.

*Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque de Parlement:* T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général.

En vertu de son ordre permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité

the Committee commenced consideration of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1987.

Kenneth M. Dye made an opening statement.

At 1:03 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 29, 1987

(43)

The Standing Committee on Public Accounts met in camera at 9:40 o'clock a.m., this day, in Room 208 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie, Aideen Nicholson, Alan Redway and Anthony Roman.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 4—Income Tax Expenditures of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

On motion of Anthony Roman, *It was agreed*,—That the draft report as considered and amended be adopted and presented to the House by the Chairman as the Eleventh Report of the Committee.

At 11:02 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 3, 1987

(44)

The Standing Committee on Public Accounts met at 3:17 o'clock p.m., this day, in Room 371 West Block, the Vice-Chairman, Alan Redway, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Dan McKenzie, Alan Redway, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*Acting Members present:* Don Boudria for Aideen Nicholson and Simon de Jong for Stan J. Hovdebo.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General:* Kenneth M. Dye, Auditor General. *From the Department of Finance:* S.H. Hartt, Deputy Minister. *From the Canada Deposit Insurance Corporation:* R.A. McKinlay, Chairman of the Board of Directors; R.N. Robertson, Counsel. *From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:* R.M. Hammond, Deputy Superintendent.

entreprend d'examiner le rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1987.

Kenneth M. Dye fait une déclaration préliminaire.

À 13 h 03, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 29 OCTOBRE 1987

(43)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Dan McKenzie, Aideen Nicholson, Alan Redway et Anthony Roman.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

En vertu de son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité examine de nouveau le chapitre 4 du rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986, sous la rubrique intitulée: *Les dépenses fiscales*.

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion d'Anthony Roman, *il est convenu*,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté; et que le président le présente à la Chambre en tant que Onzième rapport du Comité.

À 11 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 3 NOVEMBRE 1987

(44)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 15 h 17, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Alan Redway, (*vice-président*).

*Membre du Comité présents:* Gilles Grondin, Dan McKenzie, Alan Redway, Anthony Roman et Marcel-R. Tremblay.

*Membre suppléants présents:* Don Boudria remplace Aideen Nicholson; Simon de Jong remplace Stan J. Hovdebo.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque de Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général. *Du ministère des Finances:* S.H. Hartt, sous-ministre. *De la Société d'assurance-dépôts du Canada:* R.A. McKinlay, président du conseil d'administration; R.N. Robertson, conseiller. *Du Bureau du Surintendant des institutions financières:* R.M. Hammond, surintendant adjoint.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 3—Audit Notes—paragraphs 3.62 to 3.70—Department of Finance and the Canada Deposit Insurance Corporation—Possible tax avoidance, of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1987.

The opening statements of Kenneth M. Dye and R.A. McKinlay were deemed to have been read.

Kenneth M. Dye and R.A. McKinlay made additional opening remarks.

The witnesses answered questions.

At 5:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

En vertu de son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend d'examiner le rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1987, au chapitre 3, *Notes de vérification*, paragraphes 3.62 à 3.70, sous la rubrique: *ministère des Finances et Société d'assurance-dépôts du Canada—Évitement fiscal possible*.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye et de R.A. McKinlay sont tenues pour lues.

Kenneth M. Dye et R.A. McKinlay font d'autres déclarations préliminaires.

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, November 3, 1987

• 1517

**The Vice-Chairman:** This afternoon the committee is commencing consideration of chapter 3 audit notes, paragraph 3.62 to paragraph 3.70, which is the Department of Finance and the Canada Deposit Insurance Corporation, possible tax avoidance, of the report of the Auditor General for the fiscal year ending March 31, 1987.

I am pleased to welcome once again the Auditor General of Canada, Mr. Kenneth Dye. We also have with us Mr. Hartt, Deputy Minister of Finance; Mr. McKinlay, chairman of the board of directors of Canada Deposit Insurance Corporation; and Mr. R.M. Hammond, Deputy Superintendent, from the Office of the Superintendent of Financial Institutions. I hope I have identified everyone who is here.

**Mr. R.A. McKinlay (Chairman of the Board of Directors, Canada Deposit Insurance Corporation):** With respect, Mr. Chairman, I think you have omitted Mr. de Léry, who is the president of the Canada Deposit Insurance Corporation.

**The Vice-Chairman:** Sorry. I did not have a note of Mr. de Léry's presence. I understand as well that Mr. Robertson is here, from the law firm of Fasken & Calvin in Toronto. I gather the firm is acting for CDIC.

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** I would like to introduce to your committee Barry Elkin, who I think has been a witness before. Barry is my principal responsible for taxation matters.

**The Vice-Chairman:** Good. We have opening statements from Mr. Dye and also from Mr. McKinlay.

**Statement by Mr. Dye:** During my audit of December 31, 1986, financial statements of the Canada Deposit Insurance Corporation, I examined the \$200 million payment made by the Corporation to facilitate the sale of the Bank of British Columbia to the Hongkong Bank of Canada.

The strange aspect of the transaction is that the \$200 million was not paid directly to the Hongkong Bank of Canada. Instead, the money made an offshore circle, from the Canada Deposit Insurance Corporation to an account of the Hongkong Bank of Canada's parent in Nassau, and then back to the Hongkong Bank of Canada.

I concluded that a principal reason for these circuitous transactions, and in particular for making the \$200

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 3 novembre 1987

**Le vice-président:** Aujourd'hui, le Comité entreprend l'examen du chapitre 3, paragraphes 3.62 à 3.70, des notes de vérification, ministère des Finances et Société d'assurance-dépôts du Canada, évitement fiscal possible, tirées du rapport du vérificateur général pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987.

Je suis heureux d'accueillir encore une fois le vérificateur général du Canada, M. Kenneth Dye. Nous accueillons également M. Hartt, sous-ministre des Finances; M. McKinlay, président du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada; et M. R.M. Hammond, surintendant adjoint du Bureau du surintendant des institutions financières. J'espère avoir nommé tous ceux qui sont ici.

**M. R.A. McKinlay (président du conseil d'administration, Société d'assurance-dépôts du Canada):** Permettez-moi de vous faire remarquer, monsieur le président, que vous avez oublié de nommer M. de Léry, président de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

**Le vice-président:** Excusez-moi. Je n'avais pas remarqué que M. de Léry était ici. Je crois aussi que M. Robertson, du cabinet d'avocats Fasken et Calvin de Toronto, est ici. J'en conclus que c'est ce cabinet qui représente la SADC.

**M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** J'aimerais présenter aux membres du Comité M. Barry Elkin, qui a déjà comparu, je pense. M. Elkin est notre spécialiste en fiscalité.

**Le vice-président:** Très bien. Nous allons maintenant entendre les déclarations préliminaires de M. Dye, suivi de M. McKinlay.

**Déclaration de M. Dye:** Lors de ma vérification des états financiers de la Société d'assurance-dépôts du Canada, pour l'exercice clos le 31 décembre 1986, j'ai examiné le paiement de 200 millions de dollars effectué par la Société en vue de faciliter la vente de la Banque de la Colombie-Britannique à la Banque Hongkong du Canada.

Ce qui est étrange dans toute cette affaire, c'est que la Société d'assurance-dépôts n'a pas versé la somme de 200 millions directement à la Banque Hongkong du Canada. Cette somme a voyagé en cercle. Partie de la Société d'assurance-dépôts du Canada, elle a été déposée dans un compte de la société mère de la Banque Hongkong du Canada, à Nassau; de là, l'argent est revenu dans les coffres de la Banque Hongkong, au pays.

J'ai conclu qu'une des raisons principales qui expliquent le versement de 200 millions de dollars, hors



*[Text]*

million payment offshore, was to attempt to avoid making the payment subject to Canadian income taxes. Fortunately, the structuring should prove to be unsuccessful on avoiding taxes.

I have two major concerns: Firstly, I am concerned that officials of the government and the Canada Deposit Insurance Corporation were involved in negotiating an agreement that was structured in a way that looks to me like an attempt at tax avoidance. This could seriously undermine the integrity of the income tax system. Secondly, the fact that, although officials of the Department of Finance were involved in negotiating the transaction, they could not advise us whether or not the transaction was subject to Canadian income taxes causes me concern that the public interest may not have been represented in this transaction on the board of the Canada Deposit Insurance Corporation. Perhaps this same situation may occur in other Crown-owned corporations.

In my September 29, 1987, appearance before your committee, I expressed my concern that it may be difficult for taxpayers to perceive that a Crown corporation can in fact deal at arm's length with Revenue Canada, Taxation and the Department of Finance. To remove that perception, I suggested that income tax matters of Crown corporations should be given greater visibility by the government, which should ensure that the confidentiality provisions of the Income Tax Act do not hamper Parliament's ability to receive all relevant information on Crown corporations. I again raise this suggestion.

But more must be done. To date, there has been a reluctance by the Department of Finance to provide a firm commitment to provide parliamentarians with timely information on tax expenditures. Surely, the integrity of the income tax system demands that appropriate information be brought to the table.

As a result of this audit note, your committee may wish to seek a firm commitment from the government that it will ensure that the public interest is represented on the boards of directors of Crown corporations.

**The Vice-Chairman:** Thank you. Is there anything that you gentlemen wish to add to your opening statements. Mr. Dye?

**Mr. Dye:** There are several points I would like to make perhaps as clarifications of the ripple of media coverage. First of all, we are not criticizing the Hongkong Bank of Canada or its parent, and I would like to get that on the record. Nor do we dispute the claim that the sale of the Bank of B.C. to the Hongkong Bank of Canada was probably a more viable alternative than the liquidation of a bank. I think it is reasonable to assume that the Hongkong Bank of Canada deal was probably the only game in town. So I am not criticizing any of those issues.

*[Translation]*

des eaux territoriales du pays, était une tentative de se soustraire à l'impôt canadien. Heureusement, cette démarche ne devrait pas réussir à permettre d'éviter l'impôt.

Cependant, j'ai deux grandes préoccupations. Premièrement, je m'inquiète de ce que des fonctionnaires du gouvernement et des représentants de la Société d'assurance-dépôts du Canada aient participé à une opération qui pourrait être interprétée, à mon avis, comme une tentative pour éviter l'impôt. Cette démarche risque de saper l'intégrité du régime fiscal canadien. Deuxièmement, bien que des fonctionnaires du ministère des Finances aient participé à cette opération, ils étaient incapables de nous dire si, oui ou non, l'opération était assujettie à l'impôt canadien. Je me demande si, dans toute cette opération, le conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada a protégé les intérêts des contribuables canadiens. Il se pourrait alors qu'une telle situation se reproduise dans d'autres sociétés, propriété de l'État.

Lors de mon témoignage du 29 septembre dernier, j'ai indiqué à votre comité qu'il pouvait être difficile, pour un contribuable, de concevoir qu'une société d'État n'a pas de lien de dépendance avec le ministère du Revenu national, l'impôt et avec celui des Finances. Dans le but de remédier à la situation, j'ai proposé que le gouvernement accorde plus de «visibilité» aux questions de fiscalité des sociétés d'État. Cette façon de procéder devrait assurer que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu en matière de confidentialité n'empêchent pas le Parlement d'obtenir tous les renseignements pertinents dont il a besoin au sujet des sociétés d'État. Je réitère cette suggestion.

Néanmoins, il faut plus. Jusqu'à maintenant, le ministère des Finances a été réticent à s'engager à fournir au Parlement, en temps opportun, des données pertinentes sur les dépenses fiscales. Il ne fait pas de doute que l'intégrité du régime fiscal exige que le Parlement ait accès aux données appropriées.

Le Comité pourrait désirer donner suite à la note de vérification susmentionnée en cherchant à obtenir du gouvernement qu'il s'engage à ce que les conseils d'administration des sociétés d'État protègent les intérêts du grand public.

**Le vice-président:** Merci. Voulez-vous ajouter quelque chose, messieurs, à votre déclaration? Monsieur Dye?

**M. Dye:** J'aimerais peut-être apporter quelques précisions à la suite d'échos dans la presse. Tout d'abord, nous ne critiquons pas la Banque de Hongkong du Canada ni sa société mère, et je tiens à ce que cela soit noté. Nous ne contestons pas non plus le fait que la vente de la Banque de la Colombie-Britannique à la Banque de Hongkong du Canada constituait probablement une solution plus rentable que la liquidation de la banque. On peut vraisemblablement conclure, je pense, que la Banque de Hongkong du Canada était le seul acheteur. Je n'ai donc rien à redire à ce sujet.

[Texte]

As we all know, the bank needed \$200 million to cover off costs, and that \$200 million is or will be shown as part of the appropriations account. I understand that is not a revenue account in the banks, but it is being treated like income to the bank because they are also charging off the costs against that appropriation account. So really, when you look through it all, it is revenue going into the bank and they will charge off their expenses. The expenses would normally be deductible for income tax purposes even though they are not treating them that way on their books.

• 1520

I suppose the question arises of who should bear the costs. Should the costs be borne by the member institutions of CDIC, or should they be in part borne by the taxpayers of Canada? The existing strategy was I think designed to involve both taxpayers as well as the member institutions. On the surface, it might appear that a payment offshore would mean the payment is received non-taxable by the receiving corporation, whereas had the payment been made to a member institution I think it would clearly be taxable.

There has been an issue in the paper about whether or not the bank received an advance income tax ruling. It is my understanding that the form and structure of the transaction was not subject to an advance income tax ruling, and as a result the Crown has not guaranteed the tax results sought by the taxpayer. We further believe the Income Tax Act has sufficient safeguards in it to ensure that the transaction is subject to Canadian income taxes.

Mr. Chairman, those are my opening comments. I think the basic issue is who carries the freight in this case? Is it the taxpayers, or the bank member institutions?

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. Dye.

**Statement by Mr. McKinlay:** Mr. Chairman and members of the Standing Committee on Public Accounts, my name is R.A. McKinlay and I am appearing before you today in my capacity as Chairman of the Board of Directors of the Canada Deposit Insurance Corporation. Attending with me are Mr. Charles de Léry, the President of the Corporation; and Mr. R. N. Robertson, Q.C., the senior partner of the firm of Fasken & Calvin who provided legal advice to us during the negotiation of the transaction between CDIC and the Hongkong and Shanghai Banking Corporation which led to the transfer of the preponderance of the assets and liabilities of the Bank of British Columbia to the Hongkong Bank of Canada. This transaction closed on November 27, 1986.

[Traduction]

Comme nous le savons tous, il fallait 200 millions de dollars à la banque pour ses frais, somme qui devait servir à constituer une provision de capital. Je sais que dans le bilan des banques, on ne considère pas ce genre de provision comme une recette, mais ici, on considère qu'il s'agit d'un revenu puisque la banque va y imputer les coûts de la transaction. En fait, donc, à l'examen, il s'agit de recette puisque la banque va en déduire ses dépenses. Ces dépenses seraient normalement déductibles pour fins d'impôt, même si ce n'est pas ainsi qu'elles figurent dans les livres de la banque.

Il y a sans doute lieu de se demander qui devrait faire les frais de cette transaction. Est-ce aux institutions membres de la SADC de supporter cette dépense ou est-ce aux contribuables canadiens? La stratégie adoptée visait, je pense, à faire assumer les coûts tant par les contribuables canadiens que par les institutions membres. À première vue, il pourrait sembler qu'en effectuant le paiement à l'étranger, la corporation touchait un paiement non imposable alors que si le paiement avait été versé à une institution membre, je pense que manifestement, la somme devenait imposable.

On a beaucoup discuté dans les journaux du fait que la banque avait ou non reçu une décision préalable du ministère du Revenu national. D'après ce que j'ai appris, aucune décision fiscale préalable n'a été rendue sur la formule et la structure de la transaction et, par conséquent, le gouvernement n'a pris aucun engagement qui garantisse les résultats recherchés par le contribuable. Nous pensons en outre qu'il y a suffisamment de mesures de garantie dans la Loi de l'impôt sur le revenu et que cette transaction sera donc assujettie à l'impôt canadien sur le revenu.

Monsieur le président, voilà ce que je voulais dire. Essentiellement, il s'agit de se demander qui va faire les frais de la transaction? Le contribuable ou les institutions membres?

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Dye.

**Déclaration de M. McKinlay:** Madame la présidente et distingués membres du Comité permanent des comptes publics. Je suis R. A. McKinlay et c'est à titre de président du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada que je me présente aujourd'hui devant vous. J'ai à mes côtés M. Charles de Léry, président et chef de la Direction de la société, ainsi que M. R.N. Robertson, conseiller de la reine et associé principal du cabinet Fasken & Calvin. Ce cabinet d'avocats nous a conseillé dans le cours de nos négociations avec la Hongkong and Shanghai Banking Corporation qui se sont soldées par le transfert de la majeure partie des éléments d'actif de la Banque de la Colombie-Britannique à la Banque Hongkong du Canada. Cette transaction a été conclue le 27 novembre 1986.

*[Text]*

Also appearing are two of our directors, Mr. S. H. Hartt, O.C. and Mr. R. M. Hammond whose attendance has been requested by the committee.

It is my understanding that representatives of CDIC have been asked to appear before the Standing Committee on Public Accounts to provide some background information concerning the transaction; and to comment on the statement of the Auditor General of Canada in his 1987 Annual Report to the effect that the transaction could be regarded as an attempt to avoid income taxes.

That suggestion, in the opinion of CDIC, is wrong. The transaction was designed to minimize our losses. If anything, and as I will illustrate later, the transaction created a tax enhancement.

However, before delving into the transaction itself, let me summarize for the committee certain significant background facts and events which led to it.

Background: During 1986, the CDIC Board of Directors became increasingly concerned about the deteriorating financial position and operating performance of BBC. As you will recall, the Board of Directors of CDIC at that time consisted of:

Mr. G.K. Bouey, Governor of the Bank of Canada; Mr. S.H. Hartt, Deputy Minister of Finance; Mr. R.M. Hammond, Superintendent of Insurance; Mr. D.A. Macpherson, Acting Inspector General of Banks; Mr. R.A. McKinlay, Chairman.

The Inspector General reported regularly to the Board concerning the situation at BBC, particularly with respect to the efforts being made by the bank to find a merger partner.

Eventually, it became apparent that only two practical solutions to the problems of the BBC existed. Either a transaction with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation could be entered into, or the BBC could be liquidated.

On the basis of internal analyses whose conclusions were confirmed by an outside consultant, B. I. Robertson & Associates, CDIC concluded that if BBC was placed in liquidation, the loss to CDIC would be in the order of \$500 million to \$700 million. For analytical purposes, a figure of \$600 million has been used. On the other hand, an acceptable transaction with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation was available to CDIC at a cost of \$200 million.

Given the need of CDIC to avert or minimize losses, the decision to proceed with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation alternative was not difficult.

CDIC Criteria for Assessing Alternatives: In assessing alternatives, CDIC applied the following fundamental criteria:

*[Translation]*

Deux membres du conseil d'administration de la société, MM. S.H. Hartt, conseiller de la reine et R. M. Hammond, sont aussi aujourd'hui présents à votre demande.

Objet de la comparution. Le Comité permanent des comptes publics nous a invités à comparaître devant lui pour faire plus de lumière sur la transaction et pour commenter l'allégation qu'a faite le Vérificateur général dans son rapport annuel selon laquelle cette transaction pouvait être considérée comme une tentative pour sauver de l'impôt.

A notre avis, ce n'est absolument pas le cas. Cette transaction a été conclue pour minimiser nos pertes et, de deux choses l'une, elle a plutôt contribué à générer des impôts comme je vous le démontrerai un peu plus tard.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous tracer les grandes lignes des faits et événements qui ont créé cette situation.

Rétrospective: En 1986, le Conseil d'administration de la SADC a commencé à s'inquiéter vivement de l'impasse financière dans laquelle se trouvait la Banque de la Colombie-Britannique et de sa performance opérationnelle. Comme vous le savez, le Conseil d'administration de la SADC était alors constitué des personnes suivantes:

M. G.K. Bouey, gouverneur de la Banque du Canada; M. S.H. Hartt, sous-ministre des finances; M. R.M. Hammond, surintendant des assurances; M. D.A. Macpherson, inspecteur général des banques pr intérim, et moi-même, R.A. McKinlay, président.

L'inspecteur général des banques a fait régulièrement rapport au Conseil d'administration de la SADC de la situation de la BCB et, de façon plus particulière, des démarches effectuées pour trouver un partenaire prêt à l'absorber.

Il est apparu à un certain point que deux seules solutions pratiques se présentaient pour remédier aux problèmes de la BCB, soit une transaction avec la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* ou, encore, la mise en liquidation pure et simple de la BCB.

Après examen des résultats des analyses internes, la SADC est arrivée à la conclusion que la liquidation de la BCB lui occasionnerait des pertes pouvant varier entre 500 et 700 millions de dollars. Une firme indépendante d'experts-conseils—la *B. I. Robertson & Associates*, est arrivée à la même conclusion. Aux fins des analyses, nous avons retenu la possibilité d'une perte de 600 millions de dollars. D'autre part, s'offrait la possibilité d'une transaction acceptable avec la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* au coût de 200 millions de dollars.

Étant donné que la SADC doit éviter des pertes et à tout le moins les minimiser, la décision a été facile à prendre.

Critères d'évaluation des deux solutions. Dans son évaluation des deux solutions possibles, la SADC a fondé sa décision sur les critères suivants:



## [Texte]

1. minimum cost;
2. clearly defined cost;
3. protection against future liability, i.e., CDIC did not want to pay twice. By this, I mean that CDIC needed to be satisfied that any transaction involving an assumption of BBC assets and liabilities would contain adequate protection against CDIC being called upon at some future date to honour again its insurance obligations with respect to the assumed deposits;
4. recognition for the wider public interest.

Search for Solutions: During the early part of 1986, the BBC itself canvassed the major schedule A banks in Canada in an effort to find a merger partner. It also had discussions with a number of other candidates, including the Hongkong and Shanghai Banking Corporation and its Canadian subsidiary, the Hongkong Bank of Canada.

While some interest was shown in several quarters, it soon became apparent that the Hongkong and Shanghai Banking Group was the only candidate with a continuing interest likely to be able to satisfy the CDIC criteria.

After CDIC became actively involved in this problem-solving exercise, it consulted with the chief executive officers of the six major schedule A banks. Of these, two re-examined the situation and while they offered to assist in liquidating the assets of BBC, they declined to become involved in an asset purchase or a merger.

Summary of the transaction with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation: It should be noted that the Hongkong and Shanghai Banking Corporation at the time of the transaction was the seventh largest bank in the world, having assets in the magnitude of \$108 billion. On the other hand, its Canadian subsidiary, the Hongkong Bank of Canada, did not have sufficient capital or financial strength to assume the obligations associated with the transaction and to satisfy the CDIC criteria. Actually, the Hongkong Bank of Canada assets only amounted to about \$700 million. It can be seen, therefore, that it was essential to secure appropriate commitments from the parent bank, the Hongkong and Shanghai Banking Corporation. It would have been most imprudent to have dealt with Hongkong Bank of Canada alone.

Essentially, the agreement which was finally reached with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation provided that in consideration of a payment of \$200 million by CDIC to the Hongkong and Shanghai Banking Corporation:

1. The Hongkong Bank of Canada would take over the banking operations of the Bank of British Columbia and assume the preponderance of its assets and liabilities, including uninsured deposits, trade debts and so on;

## [Traduction]

1. moindre perte pour la SADC;
2. coût fixe;
3. protection assurée contre toute perte subséquente—c'est-à-dire que la SADC ne voulait pas prendre le risque d'avoir à déboursier deux fois dans l'exercice de son mandat. La SADC voulait avoir la certitude que toute transaction de prise en charge des éléments d'actif et de passif de la BCB protégerait la SADC contre toute perte ultérieure dans l'exercice de son mandat d'assureur;
4. la plus grande protection de l'intérêt du public.

Recherche de solutions: Au début de 1986, la BCB a fait des démarches auprès des principales banques du Canada inscrites à l'annexe «A» dans le but de les intéresser à un projet de fusion. Elle s'est aussi adressée à d'autres candidats, dont la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* et sa filiale canadienne, la Banque Hongkong du Canada.

Plusieurs banques ont démontré de l'intérêt pour cette proposition, mais il est vite apparu que seul le *Hongkong and Shanghai Banking Group* était en mesure de répondre aux critères posés par la SADC.

Cherchant activement une solution au problème de la BCB, la SADC s'est adressée directement aux chefs de la direction des six principales banques inscrites à l'annexe «A». Deux de ceux-ci ont réexaminé la situation et ont offert leurs services pour la liquidation des éléments d'actif de la BCB. Ils n'étaient absolument pas intéressés à se porter acquéreurs des éléments d'actif de la BCB, ni à fusionner cette banque.

Grandes lignes de la transaction avec la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*. A l'époque de la transaction, la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* était la septième plus importante banque au monde avec un actif de 108 milliards de dollars. D'autre part, sa filiale canadienne, la Banque Hongkong du Canada, n'avait pas suffisamment de capital ou de solidité financière pour assumer seule les obligations associées à la transaction et satisfaire les critères de la SADC. En fait, la valeur de l'actif de la Banque Hongkong du Canada ne s'élevait alors qu'à environ 700 millions de dollars. Des garanties ont donc été exigées de la banque mère, la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*. Il aurait été beaucoup trop risqué de ne s'en remettre qu'à la Banque Hongkong du Canada.

Essentiellement, l'accord conclu avec la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* prévoit ce qui suit en considération d'un paiement de deux cents millions de dollars de la part de la SADC.

1. La Banque Hongkong du Canada a pris à sa charge les opérations bancaires de la Banque de la Colombie-Britannique et assumé la prépondérance de ses éléments d'actif et de passif, y compris des débits commerciaux relatifs aux dépôts non assurés, etc;



## [Text]

2. The Hongkong and Shanghai Banking Corporation would:

(a) provide an undertaking in a form acceptable to the Inspector General of Banks that the requisite capital would at all times be maintained in its Canadian subsidiary, the Hongkong Bank of Canada,

(b) at the outset, it would transfer to Hongkong Bank of Canada \$260 million as capital, and

(c) it would provide a guarantee of all deposits in Hongkong Bank of Canada including the deposits being transferred from the BBC and all future deposits.

**Income Tax Implications:** The Auditor General of Canada has indicated some concern that the transaction with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation could impact adversely on the tax revenues of Canada. It is my view that this statement is wrong, particularly when considered in conjunction with the only practical alternative which was facing us—placing the Bank of British Columbia in liquidation under the provisions of the Winding-up Act.

If that had been done, CDIC would have been required at the outset to disburse over \$1 billion to insured depositors and ultimately suffer a loss of about \$600 million in connection therewith. This loss would have to be recovered by way of premiums charged to member institutions, which are of course a deductible expense for income tax purposes. While it is difficult to be precise, it is apparent that the cost to the tax revenues of Canada would be in the order of \$300 million. The transaction with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation avoided this adverse effect. In relative terms, tax revenues were enhanced by the transaction as opposed to being diminished.

Consideration must also be given to the ripple effect of a liquidation of BBC. This would be manifested by the secondary problems which would have been created as a result of the immediate withdrawal of BBC banking services, which would have created losses for uninsured depositors, the cancellation of lines of credit, and so on. These disruptions and costs were avoided by the Hongkong Bank transaction and additional reductions in tax revenues were avoided.

Given that the financial system in Canada was just recovering from the shock of the CCB and Northland Bank failures, the prospect of another western bank failure was, to say the least, very worrisome. It therefore seemed compellingly important to avoid, if at all possible, another failure and solve the BBC problems on a going concern basis. This was done and losses were minimized.

It is also worth highlighting that the effect of the arrangements was that in addition to all depositors and creditors of the Bank of British Columbia being fully paid, the preferred shareholders would also effect a full

## [Translation]

2. *La Hongkong and Shanghai Banking Corporation:*

a) a pris l'engagement, dans une forme que l'Inspecteur général des banques a jugé satisfaisante, que le capital requis serait en tout temps maintenu dans sa filiale canadienne, la Banque Hongkong du Canada,

b) a transféré dès le début à la Banque Hongkong du Canada, une somme de 260 millions de dollars de capital;

c) a garanti tous les dépôts de la Banque Hongkong du Canada, y compris les dépôts transférés de la BCB, ainsi que les futurs dépôts.

**Retombées fiscales:** Le Vérificateur général a formulé un commentaire voulant que la transaction avec la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* pouvait priver le Canada de recettes fiscales. À mon avis, une telle affirmation est erronée d'autant plus si l'on considère que la seule autre solution possible était de demander la mise en liquidation de la Banque de la Colombie-Britannique en vertu de la Loi sur les liquidations.

Si la SADC avait demandé la liquidation de la BCB, elle aurait été appelée dès le départ à déboursier plus d'un milliard de dollars pour le remboursement des dépôts assurés et aurait esuyé au bout du compte une perte d'environ 600 millions de dollars. Il aurait alors fallu éponger cette perte au moyen de primes aux institutions membres qui constituent une dépense déductible aux fins de l'impôt sur les bénéfices. Pour ne donner qu'un ordre de grandeur, la perte de recettes fiscales aurait pu facilement se chiffrer aux alentours de 300 millions de dollars. la transaction avec la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* a donc permis d'éviter cette responsabilité de perte. En termes relatifs, la transaction a permis d'augmenter les recettes, donc ne les a pas fait diminuer.

Il faut également tenir compte de l'effet de vague qu'aurait occasionné la mise en liquidation de la BCB. Des problèmes secondaires auraient suivi par suite du retrait immédiat des services bancaires de la BCB, d'où des pertes pour les détenteurs de dépôts non assurés, l'annulation des marges de crédit et ainsi de suite. La transaction avec la Banque Hongkong du Canada a permis d'éviter de telles perturbations et leurs coûts associés tout en limitant le manque à gagner au niveau des impôts.

Compte tenu également du fait que le système financier canadien se remettait à peine du choc occasionné par les faillites de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque, l'éventualité de la faillite d'une autre banque de l'Ouest du pays n'était pas rassurante. Il devenait d'autant plus impérieux d'éviter, dans toute la mesure du possible, une autre faillite de banque et de trouver une solution permanente aux problèmes de la BCB. C'est ce que nous avons fait tout en minimisant les pertes.

Il importe enfin de souligner que grâce aux mesures prises, les déposants et les créanciers de la Banque de la Colombie-Britannique ont tous récupéré leur argent, que les détenteurs d'actions privilégiées récupéreront aussi la

## [Texte]

recovery and some funds would be available for common shareholders of the bank.

Conclusion: In analyzing the Hongkong Bank/Bank of British Columbia/CDIC transaction, it is important to look at the alternative, and there was only one—liquidation. No other available alternative met the CDIC criteria of:

1. minimum cost;
2. clearly defined costs;
3. protection against future liability. No risk of paying twice;
4. the wider public interest.

At CDIC we believe that the Hongkong and Shanghai Banking Corporation transaction represents a highly successful effort to solve a major problem in the Canadian financial system. It demonstrated the "will to act" as urged by Mr. Justice Estey in his report on the failure of the Canadian Commercial and Northland Banks. It is a triumph for the Canadian way of doing things, and should be applauded and not criticized.

**The Vice-Chairman:** Mr. McKinlay, did you wish to elaborate at all on your opening statement or respond to Mr. Dye?

**Mr. McKinlay:** Yes, Mr. Chairman, if I may. I do not intend to respond directly to Mr. Dye's remarks, but I would like to make a few very brief observations and then presumably you and your committee will want to direct questions to us.

At the outset, I think I should tell you that of the people who are sitting with me from the Canadian Deposit Insurance Corporation, all of us except for Mr. de Léry, who stayed at home to look after the store during the hectic several weeks we were in Vancouver, were in fact in Vancouver and were involved in the negotiation process one way or another. It was all done, I should tell you, in two weeks and it culminated with Parliament passing Bill C-27, an act to facilitate the continuation of the Bank of British Columbia.

I might say, from maybe somewhat of a selfish point of view, it was a fascinating experience, and in my opinion what was done in Vancouver produced a result that was in the best interests of all concerned. CDIC minimized its costs, as it must do; it protected itself against future exposure and at the same brought stability to a situation that could have been most unsettling for the financial system in Canada. Further, it avoided much hardship and upset which would have accompanied a liquidation.

Mr. Chairman, I want to emphasize that in viewing this situation it must be understood that CDIC had only two realistic alternatives facing it: the transaction with the

## [Traduction]

totalité de leur investissement et que les détenteurs d'actions ordinaires de la banque pourront se partager un certain montant.

Conclusion: Dans l'analyse de la transaction conclue entre la Banque Hongkong du Canada/Banque de la Colombie-Britannique et la SADC, il importe de considérer les incidences de l'alternative qui était la mise en liquidation. Aucune autre solution disponible ne répondait aux critères de la SADC, à savoir:

1. coût minimum
2. coûts clairement déterminés
3. certitude que la SADC n'aura pas un jour à rembourser les mêmes dépôts, donc aucun risque d'avoir à payer deux fois;
4. le plus grand intérêt du public.

Les dirigeants de la SADC estiment que la transaction conclue avec la Hongkong and Shanghai Banking Corporation constitue une excellente initiative visant à résoudre un problème important dans le système financier. Elle a démontré la «volonté d'agir», à laquelle nous enjoignait le juge Estey dans son rapport qui a fait suite à la faillite de Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque. Il s'agit d'une victoire de la façon canadienne de faire les choses et cette victoire devrait être applaudie plutôt que critiquée.

**Le vice-président:** Monsieur McKinlay, voulez-vous ajouter quelque chose à votre exposé ou encore répondre à M. Dye?

**M. McKinlay:** Oui, monsieur le président, si vous le permettez. Je n'ai pas l'intention de revenir directement sur ce qu'a dit M. Dye, mais j'aimerais faire quelques très brefs commentaires et ensuite vous voudrez sans doute nous interroger personnellement.

D'abord, je crois devoir vous dire qu'à l'exception de M. de Léry qui est resté ici pour mener la barque pendant les nombreuses semaines mouvementées que nous avons passées à Vancouver, nous tous qui sommes ici devant vous de la Société d'assurance-dépôts du Canada étions à Vancouver et avons participé, d'une façon ou d'une autre, aux négociations. Je dois également souligner que tout s'est fait en deux semaines et s'est terminé par l'adoption en Chambre du projet de loi C-27, Loi sur la poursuite des activités de la Banque de la Colombie-Britannique.

Je pourrais également souligner, et c'est peut-être un peu égoïste de ma part, que j'ai trouvé l'expérience fascinante. À mon avis, ce que nous avons fait à Vancouver a permis de protéger les avantages de tous les intéressés. La SADC a réduit ses frais comme il se doit; elle s'est protégée contre des responsabilités futures tout en stabilisant une situation qui aurait pu ébranler le régime financier du Canada. En outre, nous avons évité les difficultés et les déboires qui auraient accompagné la liquidation.

Monsieur le président, je tiens à souligner qu'en considérant cette situation, il faut comprendre que la SADC n'avait que deux solutions réalistes à sa disposition:

[Text]

Hongkong Bank group could be concluded at a cost of \$200 million to the corporation, or the Bank of British Columbia could be placed in liquidation at a cost of \$600 million. These were the options. There were no others that met our criteria. I cannot emphasize that too strongly. Given these alternatives, I think you can all appreciate that we were most anxious to conclude a transaction with the Hongkong Shanghai Banking Corporation people. We did this. We believe we did the right thing; we believe we did it the right way and in the best interests of all concerned.

Mr. Chairman, are there questions? My colleagues and I will attempt to deal with them.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Mr. McKinlay. Indeed, I am sure there will be many questions. Mr. Boudria, did you wish to start, sir?

**Mr. Boudria:** I would like to start with these concluding statements that were made by Mr. McKinlay, which are also listed at the conclusion of the written submission. He says, and I quote from the written document:

In analyzing the Hongkong Bank/Bank of British Columbia/CDIC transaction, it is important to look at the alternative, and there was only one—liquidation. No other available alternative met the CDIC criteria. . .

Does that mean that the end justified the means that were used?

• 1525

**Mr. McKinlay:** From the point of view of CDIC, we then had an obligation, and we now have a statutory obligation, to minimize our costs, and certainly the transaction into which we entered did that. It met the other criteria of being clearly defined costs. We did not want to become involved in a transaction that was rife with conditions and post-closing adjustments and that kind of thing. More importantly, we had to be satisfied that the transaction into which we entered had no future liability. We did not want to face the risk of paying twice, in the event we entered into a transaction with a corporation that did not have the financial strength to be good for the undertakings we receive from our Hong Kong Bank people on the other side of the table. We could face the possibility of the bank going under, and then CDIC would be in a position of having to pay its obligations a second time. We did not want to take that risk, and it would have been irresponsible to do so.

To answer your question of did the end justify the means, I think the answer has to be that we were satisfied with the transaction and that it was an appropriate thing to do under the circumstances.

**Mr. Boudria:** I will again use more of your words, sir. You said you had an obligation to "minimize our costs".

[Translation]

on pouvait conclure la transaction avec le groupe de la Banque de Hong Kong, ce qui nous coûtait 200 millions de dollars; ou on pouvait liquider la Banque de la Colombie-Britannique, ce qui nous coûtait 600 millions de dollars. C'étaient les options. Aucune autre solution ne répondait à nos critères. Je ne saurais trop le souligner. Vu la situation, je crois que vous comprendrez tous que nous tenions énormément à conclure cette transaction avec les responsables de la *Hongkong Shanghai Banking Corporation*. C'est ce que nous avons fait. Nous pensons avoir bien agi; nous pensons avoir procédé correctement, pour le plus grand bien de tous les intéressés.

Monsieur le président, y a-t-il des questions? Mes collègues et moi-même tenterons d'y répondre.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur McKinlay. Je suis persuadé qu'on vous posera de nombreuses questions. Monsieur Boudria, voulez-vous commencer?

**M. Boudria:** J'aimerais commencer par ce qu'a dit M. McKinlay à la fin de son exposé, propos que l'on retrouve également à la fin de son mémoire, où il est dit et je cite:

Dans l'analyse de la transaction conclue entre la Banque Hongkong du Canada, la Banque de la Colombie-Britannique et la SADC, il importe de considérer les incidences de la solution qui était la mise en liquidation. Aucune autre solution disponible ne répondait aux critères de la SADC.

Est-ce que cela signifie que la fin justifie les moyens?

**M. McKinlay:** Du point de vue de la SADC, nous tenons de la loi l'obligation de réduire nos coûts, ce que cette transaction que nous avons conclue nous permettait certainement de faire. Le critère des coûts clairement définis était également respecté. Nous ne voulions pas d'une transaction assortie de toutes sortes de conditions et d'engagements ultérieurs. Plus important encore, il nous fallait être convaincus que la transaction ne comportait aucune responsabilité future. Nous ne voulions risquer de payer deux fois dans l'éventualité où nous aurions conclu une transaction avec une société dont les reins n'étaient pas assez solides pour qu'elle puisse respecter les engagements que nous avons reçus des négociateurs de la *Hong Kong Bank*. Une faillite était toujours possible et la SADC aurait à s'acquitter de ses obligations une seconde fois. Nous ne voulions pas courir ce risque; il eût été irresponsable de le faire.

Pour en revenir à votre question, à savoir si la fin justifie les moyens, je ne peux que dire que nous étions satisfaits de cette transaction et que c'était la chose à faire dans les circonstances.

**M. Boudria:** Permettez-moi de vous citer encore une fois, monsieur. Vous avez déclaré que vous aviez



[Texte]

Does that obligation extend as far as saying that legitimized the use of what the Auditor General has qualified as tax avoidance?

**Mr. McKinlay:** With respect to that question, we were not concerned, nor do I think we had an obligation to be concerned, with the tax position of the person with whom we were doing a transaction. Our concern was to minimize our costs. There are many transactions that many Canadian corporations do with people who are not resident in Canada and which are not subject to Canadian tax. This was one.

**Mr. Boudria:** Sir, when you say you are not concerned, are you not a Crown corporation responsible under the Financial Administration Act, and is it not your responsibility, given those two statements I have just made, to ensure that at least the spirit of the rules of the land are adhered to, notwithstanding the fact you may be wanting to strike a good deal? I am not here disputing the Hong Kong Bank of Canada or its parent company; I am here to question the activities of the government, its agents, and its Crown corporation.

**Mr. McKinlay:** I think you must realize that the swing between what we paid to the Hong Kong and Shanghai Banking Corporation and what it would have cost the corporation had the Bank of British Columbia gone into liquidation was \$400 million. Look at the cost of that alternative. What happens at that juncture? Four hundred million dollars differential would be a charge to the member institutions of CDIC, who are tax-paying entities. When you analyse the effect of that transaction you will see, as I have said in my paper—and maybe a little flippantly, but seriously as well—what we had here was a tax enhancement scheme, not a tax avoidance transaction.

**Mr. Boudria:** Wow! Sir, with all due respect, I am sure those will go down as quotes of the day in tomorrow morning's newspapers. Under that kind of rationale, one could almost use the proceeds of prostitution as long as it was for charity. I am not questioning whether it was—

**Mr. McKinlay:** I am not an expert in that department.

**Mr. Boudria:** Neither am I. The issue is not as to whether the Hong Kong Bank transaction was the most desirable one. The issue is that I, as a Member of Parliament, and all our colleagues around this table, when we discuss this issue in the House, when our colleagues in the Senate receive representation from yourself, from other people I see at the table. . . No one was ever told there would be a type of tax-avoidance scheme, or the other words you just used to describe it, which were more colourful but I consider to be the same thing.

[Traduction]

l'obligation de réduire vos coûts au minimum. Pour vous acquitter de cette obligation,iriez-vous jusqu'à dire qu'il était légitime d'avoir recours à ce que le vérificateur général a qualifié d'évitement fiscal?

**M. McKinlay:** Nous ne nous sommes pas préoccupés, nous n'en avons d'ailleurs pas l'obligation, de la position fiscale de notre vis-à-vis dans une transaction. Notre responsabilité, c'est de réduire nos coûts. De nombreuses sociétés canadiennes concluent de nombreuses transactions avec des non-résidents qui ne sont pas assujettis à l'impôt canadien. C'était une transaction de ce genre.

**M. Boudria:** Monsieur, lorsque vous dites que vous ne vous êtes pas préoccupé de cet aspect, n'êtes-vous pas une société d'État assujettie à la Loi sur l'administration financière, n'avez-vous donc pas la responsabilité, dans le contexte des deux questions que je vous ai posées, de vous assurer que l'on respecte au moins l'esprit de la loi du pays, nonobstant bien sûr le fait que vous vouliez conclure une bonne affaire? Je ne critique pas la *Hong Kong Bank of Canada* ni sa société-mère; je suis ici pour m'interroger sur les activités du gouvernement, de ses organismes et de ses sociétés d'État.

**M. McKinlay:** Vous devez comprendre qu'il y avait un écart de 400 millions de dollars entre ce que nous avons versé à la *Shanghai Banking Corporation* et ce qui nous en aurait coûté si la *Bank of British Columbia* avait dû être liquidée. Songez à ce que cette dernière éventualité nous aurait coûté. Que se serait-il produit? Les établissements membres de la SADC qui sont des contribuables, auraient dû verser cette différence de 400 millions de dollars. Si vous analysez l'incidence de cette transaction, vous constaterez, comme je le dis dans mon mémoire—peut-être d'une façon un peu désinvolte mais sérieusement aussi—qu'elle visait visait en fait à maximiser l'impôt et non pas à éviter l'impôt.

**M. Boudria:** Eh bien! Monsieur, vous vous rendez compte que vos propos font les manchettes des journaux de demain! En raisonnant de cette façon, on pourrait presque justifier les fruits de la prostitution si on les donne à des oeuvres de bien faisance. Je ne conteste pas. . .

**M. McKinlay:** Je ne suis pas un spécialiste en la matière.

**M. Boudria:** Moi non plus. La question n'est pas de savoir si la vente à la *Hong Kong Bank* était la plus souhaitable. La question c'est que lorsque moi, comme député, et tous nos collègues autour de cette table avons discuté de cette question en Chambre, lorsque nos collègues du Sénat ont entendu votre témoignage et celui des autres autour de cette table. . . On ne nous a jamais parlé de ce plan d'évasion fiscale en ces termes, ou comme vous venez de le décrire, d'une façon plus pittoresque peut-être, mais qui, à mon avis, signifie la même chose.



[Text]

[Translation]

• 1530

Do you not think it is the right of Parliament to know? Is Parliament not there to provide money for the government? Do we not vote on providing the government with funds to administer the public business? That is why we have an Auditor General to ensure we know everything we are supposed to know. What you are telling us now is that we were not told, but it was a good deal, so we should be happy anyway.

**Mr. McKinlay:** All I can tell you is that to the best of my understanding this was not a tax-avoidance scheme. It was a transaction designed to minimize the losses to the Canada Deposit Insurance Corporation by a very, very substantial margin.

**Mr. Boudria:** But is that method by which you reduced the cost to the members of the Canada Deposit Insurance Corporation not a tax-avoidance scheme? You are saying you used a method that reduced the cost, and it is not tax avoidance. I ask whether it is not tax avoidance that you used to reduce the cost.

**Mr. McKinlay:** You will understand that we have had a number of discussions with Mr. Dye and his colleagues concerning this matter. He is our auditor, and it would be unusual if we did not. In one difficult and stressful meeting—I think that is a fair statement, Ken—attended by Mr. Robertson and others, Mr. Dye made the comment in his capacity as the Auditor General of Canada that there was nothing illegal whatsoever in the transaction we carried out. I think it is terribly important that everybody understand that. I presume Mr. Dye would be prepared to confirm that statement.

**Mr. Boudria:** We are not questioning here the legality; it is really the morality I am interested in, of having what I consider, with all due respect. . . I think my privileges as a Member of Parliament were affected when information was, as I consider it, deliberately withheld from Parliament.

I can go to testimony that was made by several officials during the various committee meetings, in which it was always described that we were talking about the Hong Kong Bank of Canada. Never once was it offered to us as a suggestion that this avoidance scheme, or call it what you like, was utilized. The question I have to ask is if this was the only way of doing it, if the only way of making the deal possible, after careful negotiations with the Hong Kong Bank of Canada and its parent company, was to offer them a scheme by which they would not pay tax, why did we not instead issue the traditional type of vehicle, which is a remission order to have that done, so Members of Parliament could evaluate in their own minds the true cost of this deal, adding forgone taxes to the figure, so we as parliamentarians, and the public we serve, could have known this deal cost \$200 million, plus so much in lost taxes, for a grand total of \$x? Why were we not given that information so we could tell the people

Ne pensez-vous pas que le Parlement a le droit de savoir? Le Parlement n'existe-t-il pas pour voter des crédits pour le gouvernement? Ne votons-nous pas pour sanctionner les dépenses publiques du gouvernement? C'est pourquoi le vérificateur général est là, pour s'assurer que nous savons tout ce que nous sommes censés savoir. En fait, vous nous dites maintenant qu'on ne nous a rien dit, mais que c'était une bonne affaire et, donc, que nous devons nous en réjouir.

**M. McKinlay:** Tout ce que je vous dis, c'est qu'à ma connaissance, il ne s'agissait pas d'un plan d'évasion fiscale. Il s'agissait d'une transaction conçue en vue de réduire au minimum les pertes de la Société d'assurance-dépôts du Canada, et ce, considérablement.

**M. Boudria:** Mais cette méthode que vous avez utilisée pour réduire les frais des membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada ne constituait-elle pas un plan d'évasion fiscale? Vous prétendez avoir utilisé une méthode qui réduisait les frais, qui n'était pas une évasion fiscale. Or, je vous demande si vous n'avez pas eu recours à l'évasion fiscale pour réduire les frais.

**M. McKinlay:** Vous comprendrez que nous avons eu plusieurs entretiens avec M. Dye et ses collègues au sujet de cette affaire. M. Dye est notre vérificateur, et ce serait donc surprenant si nous n'en avions pas discuté avec lui. Au cours d'une réunion difficile et houleuse—je pense que c'est une bonne description, Ken—à laquelle assistaient M. Robertson et d'autres, M. Dye a fait remarquer qu'en sa qualité de vérificateur général du Canada, il ne trouvait rien d'illégal dans cette transaction. J'estime qu'il est extrêmement important que tous le comprennent. Je présume que M. Dye est disposé à confirmer ce qu'il avait dit alors.

**M. Boudria:** Nous ne contestons pas ici la légalité de la transaction; ce qui m'intéresse en réalité, c'est la moralité d'une transaction que je considère, je me permets de vous le faire remarquer. . . J'estime que l'on porte atteinte à mes privilèges de député lorsque des renseignements sont, à mon avis, cachés délibérément au Parlement.

Je pourrais vous citer le témoignage donné par plusieurs responsables au cours de diverses réunions de comité, où il est toujours question de la Banque Hong Kong du Canada. On ne nous a jamais même laissé entendre qu'on ait pu utiliser ce plan d'évasion fiscale, ou appelez-le comme vous voudrez. Je me dois donc de demander ceci: si la seule façon de procéder, si la seule façon de conclure cette transaction, après de longues négociations avec la Banque Hongkong du Canada et sa société-mère, était d'offrir une échappatoire fiscale, pourquoi n'a-t-on pas procédé comme d'habitude, pourquoi n'a-t-on pas émis un décret de remise, permettant ainsi aux députés d'évaluer eux-mêmes le coût réel de cette transaction, ajoutant dans l'équation les impôts perdus? Ainsi, les députés, et le public que nous servons, auraient su que cette transaction coûtait 200 millions de dollars, plus tant d'impôts perdus, pour un grand total de x\$. Pourquoi ne nous a-t-on pas donné ces

[Texte]

we represent this deal cost them \$300 million or \$400 million, \$200 million in money, the rest in forgone taxes? Then we would all know. What was wrong with letting the people know?

**Mr. McKinlay:** Sir, I think your question was why were the Members of Parliament not fully advised—to use your words, they are not mine—of the nature of the transaction in great detail.

• 1535

I must confess to you—and I have no hesitation in making this confession on my own behalf—that I have reread my testimony before the Senate and I am not very happy with it. There is no doubt that it lacks precision. But let me assure you, Mr. Chairman—and I would hope that the members of the committee will accept this—that as far as I personally was concerned, at no time was I making any effort to mislead or ill-inform the Senate. I would dearly hope that you will accept that.

Again, the testimony I am not happy with, but let me give you some background, not by way of excuse but in explanation. We had been in Vancouver for two weeks working—not night and day, but for the 36 hours before we came to the Senate hearing none of us had had any sleep at all. We were damn tired. We thought we had done a very satisfactory job and we tried to explain it to the Senate. The testimony was not what I now would like it to be.

In fairness, what we were looking at was not a bill to appropriate money directly from the public purse. It was a bill designed to authorize some variations in the mechanics set out in the Bank Act which would have to be followed to permit this transaction to take place within the time period the Hong Kong Bank people stipulated. Therefore, money considerations and procedural things were not what you might call the paramount interest of the corporation. We were not worried about precisions; we wanted to convince the Senate that the overall business transaction made sense. I have probably ad nauseam convinced you today that from a narrow business point of view it was a good transaction.

Let me go on and try to explain why the payment was made the way it was. The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation at the time of the transaction was, as my notes say, probably the seventh largest bank in the world. The Hong Kong Bank of Canada was a very small bank. There was no way the Hong Kong Bank of Canada on its own could have provided the financial muscle to do the transaction and meet our criteria; and again, they are set out for you.

We needed the undertakings and guarantees from the Hong Kong and Shanghai Banking Corporation. They were the people with whom we dealt. They were the people to whom we paid the money. It was in

[Traduction]

renseignements, de façon à ce que nous puissions dire à nos électeurs que cette transaction leur avait coûté 300 ou 400 millions de dollars, 200 millions de dollars comptant, et le reste en impôts perdus? Nous aurions ainsi été tous au courant. Pourquoi ne pas nous avoir renseignés?

**M. McKinlay:** Vous avez demandé, monsieur, je crois, pourquoi on n'a pas pleinement renseigné les députés—pour reprendre vos paroles, ce ne sont pas les miennes—en détail quant à la nature de la transaction.

Je dois vous avouer—sans aucune hésitation d'ailleurs—que j'ai relu mon témoignage devant le Sénat et que je n'en suis pas satisfait. Il est évident qu'il n'est pas assez précis. Mais je tiens à vous assurer, monsieur le président—et j'espère que les membres du Comité accepteront mes affirmations—qu'en ce qui me concerne, je n'ai jamais eu l'intention d'induire en erreur le Sénat. J'espère vivement que vous n'en douterez pas.

Je répète que je ne suis pas satisfait de mon témoignage, mais permettez-moi de vous fournir certains renseignements à cet égard, non pas en guise d'excuse, mais plutôt d'explication. Nous venions de travailler pendant deux semaines à Vancouver—non pas nuit et jour, mais aucun d'entre nous n'avait dormi au cours des 36 heures précédant notre comparution au Sénat. Nous étions épuisés. Nous pensions avoir fait du très bon travail et c'est ce que nous avons tenté d'expliquer au Sénat. Maintenant, je me rends compte que je n'ai pas été assez précis.

En toute justice, il ne s'agissait pas d'un projet de loi portant directement affectation de crédits. Il visait plutôt à nous permettre de nous écarter des mécanismes énoncés dans la Loi sur les banques pour que cette transaction ait lieu dans les délais prescrits par les gens de la Banque Hong Kong. Par conséquent, l'intérêt premier de la société n'était pas les questions d'argent ou de procédure. Nous ne nous préoccupions pas des détails; nous voulions seulement convaincre le Sénat que cette transaction était profitable dans l'ensemble. Je vous ai déjà donné tous les arguments prouvant que, du point de vue strictement commercial, cette transaction était bonne.

Permettez-moi maintenant de tenter de vous expliquer pourquoi le paiement a été effectué de cette façon. Au moment de la transaction, la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* était probablement la septième banque en importance dans le monde. La Banque Hong Kong du Canada était une très petite banque. Elle n'aurait certainement pas eu les moyens nécessaires pour assumer cette transaction à elle seule, et répondre à nos critères; je répète que ces derniers vous ont été fournis.

Nous avions donc besoin des engagements et des garanties de la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation*. C'est avec ses représentants que nous avons traité. C'est à eux que nous avons versé l'argent. C'est

[Text]

consideration of our payment of \$200 million to that bank—an offshore bank, no question—that we obtained the necessary assurances which met the criteria which we had set out and which were satisfactory to the Inspector General of Banks. That was the logical way to do the deal.

If we had gone to an offshore insurance company—Lloyds, for instance—and said will you please do this deal with us, we will pay you \$200 million to give us the protection we need, then would anybody around this room be concerned? I think not, if it made economic and business sense. So the concept of paying the money to an offshore entity I do not think should be particularly troublesome.

**Mr. McKenzie:** I have read a lot of the documentation and testimony, and to me there did not seem to be any alternative to this arrangement you have gone through between the two banks. You are quoted in *The Ottawa Citizen* as saying: "In my mind a minor miracle was accomplished. If you were sitting in my chair, what would you do?" I understand that you have saved somebody about \$400 million by arranging this deal. Apparently you had no alternative, and I think we can thank you for doing the best you possibly could. Were there alternate bids or others interested in this transaction besides the Hong Kong Bank?

• 1540

**Mr. McKinlay:** Yes, there were, at various stages. I think it is fair to say the Vancity Credit Union showed some interest at one time. But we became concerned about that organization, in that it did not have the financial muscle to give us the down-the-road assurance on future liability.

We believe right now there is no risk to CDIC from insured deposits in the Hong Kong Bank of Canada, because of these undertakings and guarantees and so on we have received from its parent. That kind of support was not available from the Vancity Credit Union.

I should tell you that before we went to Vancouver a meeting was convened in the Bank of Canada. It was attended by the chief executive officers of the six major Schedule A banks in Canada. We outlined our problems with the Bank of British Columbia to them. After that meeting we were encouraged to have some further discussions with two of the banks, the Bank of Nova Scotia and the Toronto-Dominion Bank. I had several meetings with the senior echelon at the Bank of Nova Scotia, and I must tell you I thought at one time they might have been interested. They thought about it very seriously, and declined. I was encouraged by Mr. Ritchie, if at all possible, to try to do this transaction with the Hong Kong Bank people. He knew them. He said they were good people, it was a very large bank, and so on.

About the Toronto-Dominion Bank, when I talked to Mr. Thomson, he immediately directed, later the same day, that two of his very senior credit people go to

[Translation]

parce que nous avons payé 200 millions de dollars à cette banque—une banque étrangère, c'est certain—que nous avons obtenu les assurances répondant aux critères que nous avons fixés et qui satisfaisaient l'inspecteur général des banques. C'était la façon logique de procéder.

Si nous nous étions adressés à une compagnie d'assurances étrangère, comme la Lloyds, et lui avions offert 200 millions de dollars en retour de la protection dont nous avions besoin, est-ce que cela préoccuperait qui que ce soit ici? Je ne crois pas, si c'était logique du point de vue commercial. Par conséquent, le fait d'avoir versé l'argent à une entreprise étrangère ne devrait pas trop nous préoccuper.

**M. McKenzie:** J'ai lu bon nombre de documents et de témoignages, et à mon sens, vous n'aviez pas d'autre choix que cet arrangement entre les deux banques. Dans le *Ottawa Citizen*, on vous cite de la façon suivante: «A mon avis, nous avons accompli un petit miracle. Si vous étiez à ma place, que feriez-vous?» Il semble que vous ayez économisé 400 millions de dollars à quelqu'un en concluant cette transaction. Vous n'aviez pas d'autre option et je pense que nous pouvons vous remercier d'avoir fait de votre mieux. Y avait-il d'autres soumissions ou d'autres parties intéressées par cette transaction en plus de la Banque Hong Kong?

**M. McKinlay:** Oui, il y en a eu d'autres à différentes étapes. On peut dire que la Vancity Credit Union a montré un certain intérêt à un moment donné. Mais nous craignons que cette institution n'ait pas la solidité financière lui permettant de nous fournir les assurances requises pour l'avenir.

Nous croyons maintenant que les dépôts assurés de la Banque Hong Kong du Canada ne posent aucun risque pour la SADC à cause des garanties et des engagements que nous avons reçus de sa société mère. La Vancity Credit Union n'avait pas ce genre d'appui à sa disposition.

Je dois dire qu'avant que nous allions à Vancouver, une réunion a été organisée à la Banque du Canada. Les présidents-directeurs généraux des six premières banques canadiennes de l'Annexe A y ont assisté. Nous leur avons alors expliqué les difficultés que nous posait la Banque de la Colombie-Britannique. Nous avons ensuite été encouragés à en discuter plus avant avec deux banques, la Banque de Nouvelle-Écosse et la Toronto Dominion. J'ai rencontré plusieurs fois les hauts dirigeants de la Banque de Nouvelle-Écosse et, à un moment donné, j'ai pensé qu'ils seraient intéressés. Ils ont sérieusement envisagé la possibilité et ont ensuite refusé. En fait, M. Ritchie m'a encouragé à tenter de conclure une entente avec la Banque Hong Kong si possible. Il les connaissait et il m'a dit qu'ils étaient fiables, que c'était une banque très importante, etc.

Pour ce qui est de la Banque Toronto-Dominion, j'ai parlé à M. Thomson et il a immédiatement demandé le jour même que deux des responsables du crédit à sa



[Texte]

Vancouver to examine again the portfolio of the Bank of British Columbia. They came back, and on the basis of their report the Toronto-Dominion Bank said it was not interested, in the same way as the Bank of Nova Scotia was not interested, in any purchase or merger type of arrangement. They did volunteer that if it became necessary to liquidate the bank, we could count on them to give us assistance not unlike agency-type agreements we have used in other situations.

There were some preliminary discussions with the Province of British Columbia, but those discussions did not go very far.

Stanley, is there anyone else we should mention?

**Mr. S.H. Hartt (Deputy Minister, Department of Finance):** Not that I can remember.

**Mr. McKinlay:** It is also worth while to report—again it is in the memorandum you have—that the Bank of British Columbia itself canvassed all the Schedule A banks in Canada before we were involved; that is, before CDIC people were involved. In addition to that, it also made inquiries in a number of other quarters, including the Hong Kong Bank. But when all the smoke had cleared away, it was clear to us—and you have the four criteria we used—that there were really only two alternatives. We had to do the deal with the Hong Kong Bank people or we had to put the bank in liquidation, primarily because of our concern for the down-the-road exposure.

**Mr. McKenzie:** So it was either the Hong Kong Bank taking over or we would lose \$400 million.

**Mr. McKinlay:** That is correct.

**Mr. McKenzie:** I will take my hat off to any civil servant who can save the Canadian people \$400 million.

**Mr. McKinlay:** Sir, I have been accused of being a servant, but I have never been accused of being very civil. Thank you anyway.

**Mr. McKenzie:** You are being very civil today. I think you have done a commendable job, and I can see this was the best deal we could have come up with. The only thing we have to wait for now is Revenue Canada's making a decision on whether somebody has to pay taxes on this money. Is that right?

**Mr. McKinlay:** It is not my place to put myself in the shoes of Revenue Canada. I like to stay away as far as I can from those people.

**Mr. McKenzie:** Are we going to get the report from Revenue Canada, Mr. Chairman?

**The Vice-Chairman:** That is an issue we are discussing here today, Mr. McKenzie, and no doubt we will be discussing again.

[Traduction]

banque aillent à Vancouver pour se pencher encore une fois sur le portefeuille de la Banque de la Colombie-Britannique. C'est en se fondant sur leur rapport que cette banque a décidé qu'elle n'était pas intéressée, comme la Banque de Nouvelle-Écosse, par toute acquisition ou fusion. Elle nous a quand même offert son aide, comme cela s'est déjà fait dans d'autres cas, s'il devenait nécessaire de liquider la banque.

Il y a eu des discussions préliminaires avec la province de la Colombie-Britannique, mais elles ne sont pas allées très loin.

Stanley, devrions-nous mentionner quelqu'un d'autre?

**M. S.H. Hartt (sous-ministre, ministre des Finances):** Pour autant que je me souviens, non.

**M. McKinlay:** Il faut aussi mentionner—et cela se trouve aussi dans le mémoire que vous avez entre les mains—que la Banque de la Colombie-Britannique s'est elle-même adressée à toutes les banques canadiennes de l'Annexe A avant que la SADC n'intervienne. Elle s'est également renseignée auprès d'autres banques, notamment la Banque Hong Kong. Mais lorsque la situation a été plus claire, nous avons constaté que nous n'avions que deux options—et vous avez les quatre critères que nous avons utilisés. Nous devons soit conclure une entente avec la Banque Hong Kong, ou procéder à la liquidation de la banque, surtout à cause des risques à long terme.

**M. McKenzie:** C'était soit la prise de contrôle par la Banque Hong Kong ou la perte de 400 millions de dollars.

**M. McKinlay:** C'est exact.

**M. McKenzie:** Je félicite tout fonctionnaire qui peut faire économiser 400 millions de dollars à la population canadienne.

**M. McKinlay:** Je vous remercie.

**M. McKenzie:** Je pense que vous avez fait du bon travail et je constate que c'est la meilleure transaction qu'on aurait pu conclure. Il suffit maintenant d'attendre la décision de Revenu Canada sur l'impôt qui devra être versé sur cet argent, n'est-ce pas?

**M. McKinlay:** Je n'ai pas à me mettre à la place de Revenu Canada. J'aime me tenir aussi loin d'eux que possible.

**M. McKenzie:** Allons-nous obtenir le rapport de Revenu Canada, monsieur le président?

**Le vice-président:** C'est une question dont nous discutons ici aujourd'hui, monsieur McKenzie, et nous y reviendrons certainement.

• 1545

**Mr. de Jong:** I have some questions to ask as well. First let us pick up on the loss of \$400 million. That is not a saving to the taxpayers. That is a saving to CDIC, and

**M. de Jong:** J'ai aussi quelques questions à poser. Passons tout d'abord à la perte de 400 millions de dollars. Cette économie ne s'est pas faite au profit des



[Text]

therefore the member institutions and financial institutions, is it not?

**Mr. McKinlay:** That is right. But it is worth emphasizing that CDIC is not a charge on the public purse; it is a charge on the member institutions.

**Mr. de Jong:** That is right. So it is a saving of approximately \$400 million to the banks and the trusts in this country.

I am also concerned about—and some of my colleagues on the committee have already asked you about this—the whole question of disclosure. We have the Minister of State for Finance on record as telling us that there are no tax implications in this deal. It is obvious—and the Minister of Finance I think has admitted, finally, on Friday—that there are some tax implications. Are you concerned at all about the contradiction between what the Minister of State for Finance told us when he introduced this bill into Parliament and what is now coming out?

**Mr. McKinlay:** With respect, if I could speculate—and it may be improper to do so—I think we are talking about apples and oranges. If I could put myself in Minister Hockin's position on I think November 26, 1986, what he was intending to say—and his deputy is here to correct me if I am wrong—was that no disgorgement from government funds would be required to finance this transaction. I think you have to allow him that.

**Mr. de Jong:** Yes. But what he chose to ignore were the tax expenditure implications, the forgone revenue.

**Mr. McKinlay:** Yes.

**Mr. de Jong:** Let us move on. I just heard you finish making the statement that from a narrow business point of view it was a sound transaction. Was it also a sound transaction from a public policy point of view, from the public interest?

**Mr. McKinlay:** I could not agree with that more. It certainly was.

I have been at the corporation now for a little over two years, and I joined just at the time of the Northland Bank and the Canadian Commercial Bank tragedies. We have coming through our office daily various communications dealing with credit approvals and enforcement of loans and attempts to close in on mortgages and realize on the loan portfolios of those two banks. The personal upsets those two insolvencies created have been substantial, and, from a public policy point of view, it was terribly important that we did all we could a year ago to avoid a repeat performance of the CCB and Northland Bank.

I have been in this liquidation business for longer than I like to admit. It is probably a terrible thing for me to say, but a liquidation is the worst method available to solve a financial problem, because it is costly and there are substantial erosions in values, personal upset, confusion, loss of confidence in the system, and so on. This transaction we entered into avoided all those things.

[Translation]

contribuables. C'est une économie pour la SADC, et par conséquent pour ses membres n'est-ce pas?

**M. McKinlay:** C'est exact. Mais il faut souligner que la SADC n'est pas financée par les fonds publics, mais par les institutions qui en sont membres.

**M. de Jong:** C'est exact. C'est donc une économie d'environ 400 millions de dollars pour les banques et les compagnies de fiducie de notre pays.

Je m'intéresse également—comme certains de mes collègues ayant moi—à la question de la divulgation. Le ministre d'État aux Finances a déclaré publiquement que cette transaction n'avait aucunes retombées fiscales. Pourtant il est évident—et le ministre des Finances l'a finalement admis vendredi—qu'il y a des retombées fiscales. N'êtes-vous pas préoccupé par cette contradiction entre les propos du ministre d'État aux Finances lorsqu'il a déposé le projet de loi et ce que nous apprenons maintenant?

**M. McKinlay:** Si vous me permettez de faire des hypothèses—et il n'y a peut-être pas lieu de le faire—nous comparons des pommes à des oranges. Lorsqu'il a pris la parole le 26 novembre 1986, je crois, le ministre Hockin voulait dire, je pense—et son sous-ministre peut me corriger si je fais erreur—que cette transaction ne nécessiterait aucun déboursé de la part du gouvernement. Je crois qu'il faut le reconnaître.

**M. de Jong:** Oui. Mais il a choisi de faire abstraction des retombées fiscales de cette transaction, des revenus auxquels on renonçait.

**M. McKinlay:** Oui.

**M. de Jong:** Passons à autre chose. Vous venez de dire que cette transaction était bonne du strict point de vue commercial. Était-elle également justifiée du point de vue de l'intérêt public?

**M. McKinlay:** Certes, j'en suis convaincu.

Je suis entré à la société il y a un peu plus de deux ans, en plein milieu des tragédies de la Norbanque et de la Banque commerciale du Canada. Nous recevons quotidiennement à nos bureaux des communications se rapportant à des certificats de solvabilité, à des hypothèques et à des prêts détenus par ces deux banques. Ces deux faillites ont créé de nombreuses difficultés personnelles, et c'est pourquoi il fallait dans l'intérêt public faire tout notre possible il y a un an pour éviter une répétition des affaires BCC et Norbanque.

Je m'occupe de liquidation depuis plus longtemps que je ne voudrais l'avouer. Je ne devrais peut-être pas le dire, mais la liquidation est la pire façon de résoudre un problème financier parce qu'elle est très coûteuse et qu'elle entraîne une érosion des valeurs, des problèmes personnels, la confusion, une perte de confiance dans le système, etc. La transaction que nous avons conclue a

[Texte]

So to answer your question about it being in the public interest, my answer is yes, absolutely.

**Mr. de Jong:** I suppose it was not in the public interest in terms of the integrity of the Finance Department, because we have, as the Auditor General in his report also stated, a transaction that certainly had all the appearances of a tax-avoidance transaction. From the public policy point of view and the public interest point of view, the question really is should not the attempt to take care of the Bank of B.C. and solve its problems be done in another way, in a way that would perhaps have fewer tax implications and certainly would have been much more up-front and honest with Parliament and with the Canadian public as to what the real costs were?

**Mr. McKinlay:** To answer the first part of your question—did we do it the best way—I am absolutely convinced that we did.

**Mr. de Jong:** I understand that you feel that, from CDIC's point of view and from the financial institution's point of view, it was certainly... I would tend to agree with you: it was the best way possible, because it meant that the liabilities coming out of the CDIC fund would only be \$200 million rather than the \$400 million, as long as you were able to get rid of the tax implications. Therefore, from their point of view it was a great deal. But I am asking—and perhaps it should be Mr. Hartt, representing the Department of Finance and the public on this, who should be answering the question—was this in the best interests of the Canadian taxpayer public?

• 1550

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, we all represent the public.

**Mr. de Jong:** Well, some more than others.

**Mr. Hartt:** I believe the answer to that question is yes, this was in the best interests of the taxpaying public. The last question to and answer by Mr. McKinlay assumed that the banks and the trusts which pay the premiums to CDIC do not deduct them for tax purposes. They do deduct them for tax purposes. If the Bank of British Columbia were to have gone bankrupt and be put into liquidation, Mr. McKinlay's opening statement has indicated that a net loss of \$600 million would have had to have been collected from the banks and the trusts and deducted from their income taxes. If you assume they either now pay or will pay tax at the usual rate, that would mean that something like \$300 million would be the cost to the taxpayers.

**Mr. de Jong:** Mr. Hartt, you know the banks have been paying an effective rate of tax of 6%, 7% over the last 10 years.

**Mr. Hartt:** First of all, I do not want to dispute the taxability of banks in the past. Tax reform will bring them closer to tax. It is an important principle to remember that whenever a deduction is available, it brings the

[Traduction]

permis d'éviter tout cela. C'est pourquoi je vous répondrai catégoriquement que nous avons agi dans l'intérêt public.

**M. de Jong:** Je suppose que ce n'était pas dans l'intérêt de l'intégrité du ministère des Finances car le vérificateur général nous dit dans son rapport que cette transaction avait toutes les apparences d'un évitement fiscal. Du point de vue de la politique du gouvernement et de l'intérêt public, n'aurait-on pas dû tenter en fait de résoudre autrement les problèmes de la Banque de la Colombie-Britannique de façon à ce que les retombées fiscales soient moindres et que le Parlement et la population soient informés honnêtement des coûts réels?

**M. McKinlay:** Pour ce qui est de la première partie de votre question, je suis absolument convaincu que nous avons choisi la meilleure façon.

**M. de Jong:** Je comprends que vous estimiez que, du point de vue de la SADC et de l'institution financière, c'était certainement... J'aurais tendance à en convenir avec vous. C'était la meilleure façon, car la SADC n'engagerait que 200 millions de dollars plutôt que 400 millions de dollars, pourvu que vous puissiez vous débarrasser des retombées fiscales. Par conséquent, c'était une très bonne transaction à leur point de vue. Mais je demande—et c'est peut-être à M. Hartt, qui représente le ministère des Finances et le public, de répondre à cette question—était-ce dans le meilleur intérêt des contribuables canadiens?

**M. Hartt:** Monsieur le président, nous représentons tous la population.

**M. de Jong:** Eh bien, certains plus que d'autres.

**M. Hartt:** Je crois que la réponse à cette question est affirmative, que cette transaction était dans le meilleur intérêt des contribuables. La dernière question posée à M. McKinlay et sa réponse ont pu laisser croire que les banques et les compagnies de fiducie contribuant à la SADC ne déduisent pas ces contributions de leur impôt, alors que c'est ce qu'elles font. Selon la déclaration liminaire de M. McKinlay, si la Banque de la Colombie-Britannique avait fait faillite et avait été mise en liquidation, une perte nette de 600 millions de dollars aurait dû être absorbée par les banques et les compagnies de fiducie et déduite de leur impôt sur le revenu. Si on suppose qu'elle verse maintenant ou versera plus tard un impôt au taux normal, cela signifie que les contribuables auraient dû assumer un coût de 300 millions de dollars.

**M. de Jong:** Monsieur Hartt, vous savez bien que le taux d'imposition réel des banques a été de 6 à 7 p. 100 au cours des 10 dernières années.

**M. Hartt:** Tout d'abord, je ne tiens pas à contester la position fiscale des banques dans le passé. La réforme fiscale viendra changer la situation. Il ne faut pas oublier le principe selon lequel chaque fois qu'une déduction est

## [Text]

taxpayer further away from being brought to tax. So it is not a nothing merely because in any particular current period no tax is being paid. I think one has to bear in mind, and not cut Mr. McKinlay's answer short at the stage to which he had proceeded, that the taxpayers would eventually have paid some of the additional cost to CDIC represented by a liquidation.

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, if I may, I would like now to explore the \$200 million. First of all, what did this figure represent? Who came up with the figure of \$200 million? Where did this originate, and what does it all represent?

**Mr. McKinlay:** Mr. de Jong, when we perceived the difficulties of the Bank of British Columbia were becoming more serious, early in the fall of 1986—and again it is referred to in my paper—we engaged the services of a consultant, who is as well the liquidator of the Seaway Trust Company and therefore knows what he is about, to examine the loan portfolio and other assets of the Bank of British Columbia. On the basis of his report, which was a thoroughly done and detailed volume of the loan review, along with our own intuitive assessment, plus of course the reports from the Inspector General of Banks, which was Mr. Hammond at that time, we came to the conclusion that if we put this bank into liquidation there would be a loss of somewhere in the range of \$600 million.

**Mr. de Jong:** Was this loss on bad loans?

**Mr. McKinlay:** If the bank was placed in liquidation. That is where the \$600 million came from.

You have asked me how the figure of \$200 million came to hand. My recollection is this is the price the Hongkong and Shanghai Banking Corporation required to be paid to them to take the problem off our hands.

**Mr. de Jong:** So it had some relation to the anticipated loan losses and other liabilities against the bank.

**Mr. McKinlay:** I am not sure how the Hongkong Bank arrived at that figure. But I must tell you that when we got the feeling we could solve this problem for \$200 million, and we were facing a \$600 million cost at the other end of the spectrum, you can imagine that we were rather anxious to pursue the \$200 million figure.

• 1555

Again, I am sorry for going around the track, but these matters are of consequence and are worth a full answer. The figure of \$200 million was what came out from the Hongkong and Shanghai Banking Corporation people in the early stages of negotiation, and it stuck. Mr. Hartt, you were involved in that. Would you agree with that statement?

**Mr. Hartt:** I think that is correct.

## [Translation]

disponible, le contribuable qui en profite paie moins d'impôt. Ce n'est donc pas rien, seulement parce qu'à un moment donné il n'a pas payé d'impôt. Il faut donc se rappeler, et ne pas s'en tenir à la réponse que M. McKinlay a eu le temps de donner, que les contribuables auraient dû à un moment donné assumer les frais supplémentaires qu'aurait entraînés une liquidation pour la SADC.

**M. de Jong:** Monsieur le président, je voudrais maintenant passer aux 200 millions. Tout d'abord, que représente ce chiffre? Qui a sorti ce chiffre de 200 millions? D'où provient-il et que représente-t-il?

**M. McKinlay:** Monsieur de Jong, lorsque nous nous sommes rendu compte que les difficultés de la Banque de la Colombie-Britannique devenaient sérieuses, au début de l'automne 1986, nous avons retenu les services d'un expert-conseil, qui a également procédé à la liquidation de la Seaway Trust Company et qui s'y connaît donc, pour qu'il se penche sur le portefeuille de prêts et les autres actifs de la banque. En nous fondant sur ce rapport, qui constitue un examen approfondi et détaillé des prêts, ainsi que sur notre propre intuition, et aussi bien entendu sur les rapports de l'inspecteur général des banques, M. Hammond à l'époque, nous en sommes venus à la conclusion qu'une perte d'environ 600 millions résulterait de la liquidation de la banque.

**M. de Jong:** S'agissait-il d'une perte au titre des mauvaises créances?

**M. McKinlay:** Il s'agissait d'une perte découlant de la liquidation. C'est de là que venait le montant de 600 millions.

Vous m'avez demandé d'où provenait ce chiffre de 200 millions de dollars. Si je me souviens bien, c'est le prix que la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* a demandé pour nous débarrasser de notre problème.

**M. de Jong:** Il avait donc un certain rapport avec les pertes prévues sur les prêts et autres éléments de passif de la banque.

**M. McKinlay:** Je ne sais trop comment la Banque Hongkong est arrivée à ce chiffre. Mais lorsque nous nous sommes rendu compte que nous pouvions résoudre ce problème pour 200 millions de dollars plutôt que 600 millions de dollars, nous avons été suprêmement intéressés.

Encore une fois, je regrette de me répéter, mais il s'agit de questions importantes auxquelles il faut répondre de façon approfondie. Ce chiffre de 200 millions de dollars a été proposé par les négociateurs de la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* au début des négociations, et c'est resté. Monsieur Hartt, vous y étiez. Ai-je raison?

**M. Hartt:** Oui, je le pense.



[Texte]

**Mr. de Jong:** If that figure represents charges against the bank and anticipated loan losses, then there would not have been any concern about tax implications, because the bank would have been able to have written off those losses and those charges against the bank on the \$200 million of income. So it is obvious the \$200 million in many ways represented a bribe, so to speak, for the Bank of Hongkong to come and take this over. What has been the actual experience? How much loan loss has there been? Do you have any idea?

**Mr. McKinlay:** I do not think I have any idea.

**Mr. de Jong:** But it is nowhere near the \$200 million, is it?

**Mr. McKinlay:** The scuttle-butt is that it is not. But the loans and assets have not yet been fully realized upon. But I would like to make one point. If you take those two numbers, \$200 million and \$600 million, what they represent and illustrate is that terrible—

**Mr. de Jong:** I am sorry. There is only so much time allotted to individual members, and I think you have made that point now several times to several members. I appreciate where CDIC and you are coming from. I just want to explore some other aspects of this.

My understanding is that the parent company had \$59,804,000 on deposit in the Bank of Hongkong. They withdrew that and then they put in \$60 million. So from what I understand of their financial statement, for a \$200,000 investment by the Hongkong and Shanghai Banking Corporation, the parent company, they got a bank that was worth. . . I think the estimate was some \$64 million, and they got \$200 million tax-free from CDIC. Is that relatively correct? For an investment on their part of \$200,000, that is what they got?

**Mr. McKinlay:** You say \$200,000?

**Mr. de Jong:** That is what I understand; and I understand that figure was confirmed this morning by staff from the Auditor General. Not a bad deal.

Let us continue about where the notion of structuring the deal and the payment to be made through the Bahamas came from. Who made that suggestion? Where did that originate? Was it a fact that the Hongkong Bank said look, we want \$200 million clear; how you guys get it to us is up to you? Was that the situation? I am interested in who made the suggestion to set up the deal so that the \$200 million was paid via the Bahamas and not straight to the Hongkong Bank of Canada Limited.

**Mr. McKinlay:** The transaction as it was structured and offered to us by the Hongkong and Shanghai Banking Corporation. . . I must tell you these negotiations were carried on by different people at different times in different aspects. In any event, my recollection is that the Hongkong and Shanghai Banking Corporation required that the money, the \$200 million, be paid to them. They

[Traduction]

**M. de Jong:** Si ce chiffre représente les obligations éventuelles de la banque et les pertes éventuelles sur ces prêts, il n'y avait pas lieu de se préoccuper des considérations fiscales puisque la banque aurait pu imputer les pertes et les autres frais à ce revenu de 200 millions de dollars. Il est donc évident qu'à bien des égards, les 200 millions de dollars représentent un pot de vin, si l'on peut dire, destiné à encourager la Banque Hongkong à se porter acquérent de la banque. Que s'est-il passé en réalité? A combien se chiffrent les pertes sur les prêts? En avez-vous une idée?

**M. McKinlay:** Je ne pense pas le savoir.

**M. de Jong:** Mais cela est loin d'atteindre les 200 millions de dollars, n'est-ce pas?

**M. McKinlay:** En bref, non. Mais les prêts et les actifs n'ont pas encore été pleinement réalisés. J'aimerais toutefois faire remarquer quelque chose. Si vous prenez ces deux chiffres, les 200 millions et les 600 millions de dollars, ils représentent et démontrent le terrible. . .

**M. de Jong:** Excusez-moi. Chaque député me dispose que d'un certain temps, et je pense que vous avez fait valoir ce point à plusieurs reprises, à plusieurs occasions. Je connais la position de la SADC et la vôtre. J'aimerais fouiller certains autres aspects.

Si je comprends bien, la société mère avait 59,804,000\$ en dépôt à la Banque Hongkong. Elle a retiré cette somme puis elle a déposé 60 millions de dollars. En lisant son bilan financier, j'en conclus que, en retour d'un investissement de 200,000\$, la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*, la société mère, a obtenu une banque qui valait. . . On a, je pense, évalué sa valeur à quelque 64 millions de dollars; elle a obtenu 200 millions de dollars non imposables de la SADC. N'est-ce pas? Pour un investissement de 200,000\$, c'est ce qu'elle a obtenu?

**M. McKinlay:** Vous dites 200,000\$?

**M. de Jong:** C'est ce que je crois comprendre; et si j'ai bien compris, le personnel du vérificateur général a confirmé ce chiffre ce matin. Bonne affaire!

Continuons en nous demandant d'où est venue l'idée de structurer la transaction et le paiement de façon à pouvoir passer par les Bahamas. Qui a fait cette suggestion? Qui a eu cette idée? Est-ce la Banque Hongkong qui a dit, nous voulons 200 millions de dollars nets; comment vous vous y prendrez pour nous verser l'argent, cela vous regarde? Est-ce ce qui s'est passé? Je suis curieux de savoir qui a suggéré de structurer la transaction de façon à ce que les 200 millions de dollars soient versés via les Bahamas et non pas directement à la Banque Hongkong du Canada Limitée.

**M. McKinlay:** La transaction structurée et proposée par la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*. . . Je dois vous dire que différentes personnes, à différents moments, ont négocié différents aspects de cette transaction. Quoi qu'il en soit, si j'ai bonne mémoire, la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* a exigé que l'argent, ces 200 millions de dollars, lui soit versé. Elle



[Text]

had a branch office in Nassau. This is not intended to be frivolous, but I must tell you Nassau is in the same time zone as Toronto. If we had paid the money to them in Hongkong, it would have cost another \$130,000 simply for interest for the day.

**Mr. de Jong:** And they also would have been taxed in Hong Kong.

**Mr. McKinlay:** I have no idea what their Hong Kong position is. In any event, it was required that the payment be made to that bank. That bank did not have an office in Canada, and we took advantage of the convenience of making the payment in Nassau.

**The Vice-Chairman:** I am sorry to interrupt, but I wonder if we could pause here for a moment to clarify something that came out in your previous question, Mr. de Jong, in connection with a \$200,000 payment. I wonder if the Auditor General or Mr. Elkin, would like to comment on that aspect of it, since Mr. McKinlay does not seem to have any knowledge of that.

• 1600

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, the \$200 million and the \$200,000 are quite different matters, so let us just deal with the \$200,000; in fact, the number is \$196,000, to be more precise. It comes from a note on the Hongkong Bank of Canada's financial statements, where they describe an obligation that they had. . . They had a due to their parent, and presumably on the parent's book there was a due from the Hongkong Bank of Canada of \$59,804,000. Now, I believe that note was cancelled and in return \$60 million was transferred from the Hongkong and Shanghai Banking Corporation to the Hongkong Bank of Canada; the difference is \$60 million take away \$59,804,000, leaving \$196,000, rounded off to \$200,000. I think that was what you were referring to, sir.

**The Vice-Chairman:** Do you have any comment on that, Mr. McKinlay?

**Mr. McKinlay:** I think Mr. Hammond may be more intimate with those numbers than I am, or Mr. Hartt.

**The Chairman:** We certainly want to hear from somebody who is intimate with the numbers.

**Mr. Hartt:** The Auditor General of Canada has just told the Public Accounts Committee that there is no difference between a deposit in a bank account and capital.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I think I was explaining how the capital arrived in the subsidiary. There was a conversion of a note payable into capital, by swapping cheques in effect.

**The Vice-Chairman:** Mr. Hartt, did you want to—

**Mr. Dye:** There was no fresh money in my view, sir.

**The Vice-Chairman:** Mr. Hartt, did you want to comment further on that, sir?

[Translation]

avait une succursale à Nassau. Cela peut vous sembler frivole, mais j'aimerais faire remarquer que Nassau est dans le même fuseau horaire que Toronto. Si nous avions versé l'argent à Hong Kong, il nous en aurait coûté encore 130,000\$ en intérêts pour la journée.

**M. de Jong:** Et la banque aurait dû verser des impôts à Hong Kong.

**M. McKinlay:** Je ne sais pas du tout ce qu'il en est à Hong Kong. Quoi qu'il en soit, on a exigé que ce soit cette banque qui reçoive le paiement. Or elle n'avait aucun bureau au Canada, et nous avons donc profité du fait qu'il y avait une succursale à Nassau pour effectuer le paiement.

**Le vice-président:** Je regrette de vous interrompre, mais pourrions-nous prendre un instant pour préciser quelque chose qui ressort de votre question précédente, monsieur de Jong, au sujet du paiement de 200,000\$. Peut-être M. Dye ou M. Elkin pourraient-ils nous donner quelques explications à ce sujet, puisque M. McKinlay ne semble pas être au courant.

**M. Dye:** Monsieur le président, les 200 millions de dollars et les 200,000\$ se rapportent à des transactions très différentes. Parlons donc uniquement des 200,000\$; en fait, il s'agit pour être précis de 196,000\$. Ce chiffre se rapporte à un effet figurant dans les états financiers de la Banque Hongkong du Canada, où la banque décrit l'une de ses obligations. . . Elle devait 59,804,000\$ à sa société mère, somme inscrite, peut-on le supposer, dans les livres de cette dernière. Je pense que la dette a été annulée et, en retour, la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* a transféré 60 millions de dollars à la Banque Hongkong du Canada; si l'on soustrait 59,804,000\$ de 60 millions de dollars, il reste 196,000\$, arrondis à 200,000\$. C'est de cela que vous parliez, n'est-ce pas, monsieur.

**Le vice-président:** Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur McKinlay?

**M. McKinlay:** Je pense que M. Hammond connaît beaucoup mieux que moi ces chiffres; ou M. Hartt.

**Le président:** Nous voulons certainement avoir l'avis de quelqu'un qui connaît bien ces chiffres.

**M. Hartt:** Le vérificateur général du Canada vient tout juste de dire au Comité des comptes publics qu'il n'y a aucune différence entre un dépôt dans une banque et le capital de la banque.

**M. Dye:** Monsieur le président, je pense avoir expliqué comment il se fait que cet argent se soit retrouvé dans la filiale. On a converti un effet à payer en capital, en échangeant des chèques tout simplement.

**Le vice-président:** Monsieur Hartt, voulez-vous. . .

**M. Dye:** A mon avis, il n'y a pas eu de nouvel argent, monsieur.

**Le vice-président:** Monsieur Hartt, voulez-vous ajouter autre chose?

[Texte]

**Mr. Hartt:** Yes, Mr. Chairman. Elementary accounting teaches one the difference between a receivable or a deposit in capital. Capital is permanently contributed and locked in, available as financing, whereas a note, a deposit, or a receivable can be in and out in a very short time. I truly believe that is not a fair summary for the Auditor General to be using in briefing members of this committee.

The Hongkong and Shanghai Banking Corporation agreed to contribute \$60 million, which it was otherwise not obliged to contribute to capital, to the capital of the Hongkong Bank of Canada, and that is not a nothing. I am not saying that it is the end of the world, that brass bands should parade down Hornby Street in Vancouver, but it is a significant change and it is a significant transaction to contribute what is otherwise withdrawable or cancellable or removable to capital.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dye, this is like—

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, perhaps I could offer your committee information from the annual report of the Hongkong Bank of Canada, which I think was published probably October 31, 1986. If you refer to note 17(c), it says:

Included in the deposits payable, on a fixed date of October 31, 1986, is \$59,804,000. Non-interest bearing deposit payable to the parent due on October 31, 1986.

In other words, it is current. If you then go to note 19, on the second part of the subsequent events, it says:

As part of the transaction, \$59,804,000 of deposits payable on a fixed date (see note 17(c)) were withdrawn by the parent and \$60 million paid in capital was injected by the parent, bringing the total of capital stock to 90 millions of dollars.

**Mr. Chairman,** I did pass basic accounting.

**The Vice-Chairman:** Mr. Hartt, do you and Mr. McKinlay have a copy of that material in front of you?

**Mr. Hartt:** No, sir.

**The Vice-Chairman:** Perhaps we could supply Mr. Hartt and Mr. McKinlay with copies of that so they will have it in front of them.

• 1605

**Mr. de Jong:** While Mr. Hartt and the Auditor General are in the discussion on proper accounting methods, this will not take away from my time?

**The Vice-Chairman:** No, indeed. We are certainly guarding your time very carefully.

**Mr. de Jong:** Very good, because I have a few more areas I want to cover.

[Traduction]

**M. Hartt:** Oui, monsieur le président. On apprend en comptabilité élémentaire qu'il y a une différence entre une créance, un dépôt et le capital. Le capital est un apport permanent sans retrait, qu'on peut utiliser comme financement alors qu'un effet, un dépôt ou une créance est un instrument qui peut apparaître ou disparaître très rapidement. Je suis convaincu qu'il n'est pas juste que le vérificateur général utilise ce genre de résumé pour renseigner les membres de ce Comité.

La Hongkong and Shanghai Banking Corporation a convenu de verser 60 millions de dollars sous forme de capital, somme qu'elle n'était pas tenue de verser à la Banque Hongkong du Canada et qui n'est pas négligeable. Je ne prétends pas que ce soit la fin du monde, qu'il faille sortir danser dans la rue Hornby à Vancouver, mais cela modifie de façon considérable la position de la banque et on peut parler de transaction importante lorsque l'on transforme en capital ce qui serait autrement un instrument qu'on pourrait retirer ou annuler.

**Le vice-président:** Monsieur Dye, est-ce comme... .

**M. Dye:** Monsieur le président, je peux donner au Comité des renseignements tirés du rapport annuel de la Banque Hongkong du Canada, publié je pense le 31 octobre 1986. On peut lire à la note 17(c):

Nous avons inclus dans les dépôts à payer à date fixe, le 31 octobre 1986, 59,804,000\$. Il s'agit d'un dépôt sans intérêt payable à la société mère le 31 octobre 1986.

En d'autres termes, c'est tout récent. Si vous vous reportez maintenant à la note 19, où est expliquée la suite des opérations, on peut lire:

Dans le cadre de cette transaction, la société mère a retiré 59,804,000\$ en dépôts à payer à date fixe (voir note 17(c)) et a versé 60 millions de dollars en capital ce qui porte l'actif total de la banque à 90 millions de dollars.

Monsieur le président, j'ai quand même appris les éléments de base de la comptabilité.

**Le vice-président:** Monsieur Hartt, est-ce que M. McKinlay et vous avez copie de ce document devant vous?

**M. Hartt:** Non, monsieur.

**Le vice-président:** Peut-être pourrions-nous donner des exemplaires du document à M. Hartt et à M. McKinlay afin qu'ils les aient sous les yeux.

**M. de Jong:** Le temps que M. Hartt et le vérificateur général discutent des méthodes comptables pertinentes me sera-t-il enlevé?

**Le vice-président:** Pas du tout. Nous tenons compte scrupuleusement de votre temps.

**M. de Jong:** Très bien, parce que j'ai encore quelques points à soulever.

[Text]

**Mr. Hartt:** I have looked at the notes briefly just now, and I say that there is a difference between having a debt due to a parent and capital invested by a parent. It may not be the end of the world—I am not trying to make it more than it is—but there is a difference.

**The Vice-Chairman:** Then, Mr. Dye, do you agree that this is a debt, or are you suggesting that there is a variation from what Mr. Hartt is saying?

**Mr. Dye:** I am saying that what was a debt was converted into capital and no new money was injected on the \$60-million transaction.

**Mr. R.M. Hammond (Deputy Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions):** I would like to comment as a supervisor or a person involved in regulations of financial institutions. Certainly we do view debts very differently than we view capital. In fact, we would expect a debt to the parent to be covered by capital. In other words, when you determine whether or not a bank or a trust company, or indeed an insurance company, is in a sound financial position, you measure its capital in relation to its liabilities, and certainly you would take into account liabilities to the parent as well as any other liabilities in determining the adequacy of the capital base. So certainly as a supervisor of financial institutions, we would see a fundamental difference between a debt to a parent and capital injected into a company that is not withdrawable.

**The Vice-Chairman:** And that is what you are saying this is?

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. de Jong:** I am still interested in where the idea came from. Where did it originate as to the structure of the deal via the Bahamas? Was it something the Bank of Hongkong had suggested? Was it something CDIC had suggested, or the Department of Finance? Where did this little ingenious notion come from?

**Mr. McKinlay:** All I can say is that my recollection of the transaction is that the Hongkong and Shanghai Banking Corporation required that the \$200 million be paid to it. There were discussions about how it could be paid, what would be the mechanism. I had some concerns personally about that kind of money getting out of the jurisdiction and so on. It turned out, after all the smoke cleared, that the expeditious way to effect the transfer of the money was to pay it to the Hongkong and Shanghai Banking Corporation branch in Nassau. That suited them; we did not have any objection.

**Mr. de Jong:** Was it also perhaps the fact that CDIC had a special tax counsel sitting at the table during the

[Translation]

**M. Hartt:** Je viens de jeter un coup d'oeil aux notes et, à mon avis, il y a une différence entre une dette envers une société mère et le capital investi par une société mère. Elle n'est peut-être pas énorme, et je n'essaie pas de la rendre plus importante qu'elle ne l'est, mais cette différence existe.

**Le vice-président:** Alors, monsieur Dye, êtes-vous d'accord pour dire qu'il s'agit d'une dette ou bien estimez-vous qu'il s'agit d'autre chose que ce que M. Hartt dit?

**M. Dye:** Je dis que ce qui était une dette a été converti en capital et aucun autre montant n'a été ajouté à l'opération de 60 millions de dollars.

**M. R.M. Hammond (surintendant adjoint, Bureau du surintendant des institutions financières):** J'aimerais faire un commentaire en tant que superviseur ou que personne participant à la réglementation des institutions financières. Assurément, nous envisageons les dettes d'une façon très différente de celle dont nous envisageons le capital. En fait, on s'attend à ce qu'une dette envers une société mère soit couverte par le capital. En d'autres termes, lorsque l'on détermine si la situation financière d'une banque, d'une société de fiducie ou encore d'une compagnie d'assurances est saine, on mesure son capital par rapport à son passif et, assurément, pour déterminer la suffisance de l'ensemble du capital, on tiendrait autant compte des dettes envers la société mère que de tout autre élément de passif. Bien sûr donc, en tant que superviseur des institutions financières, nous voyons une différence fondamentale entre une dette envers une société mère et du capital injecté dans une société, qui, lui, n'est pas récupérable.

**Le vice-président:** Et c'est ce que c'est, d'après vous?

**M. Hammond:** Oui.

**M. de Jong:** Je suis toujours curieux de savoir d'où vient l'idée. D'où est partie l'idée de structurer toute l'affaire en passant par les Bahamas? Cela a-t-il été proposé par la Banque Hong Kong? Cela a-t-il été proposé par la SADC ou le ministère des Finances? D'où vient cette petite idée de génie?

**M. McKinlay:** Tout ce que je peux dire est que, autant que je m'en souviens, c'est la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* qui a demandé que les 200 millions de dollars lui soient versés. Il y a eu discussion quant à la façon dont ce montant serait payé et quant au mécanisme de versement. Personnellement, je m'inquiétais un peu de voir ce genre de montant sortir de la juridiction, etc. Finalement, une fois que tout s'est décanté, il est apparu que le moyen le plus rapide d'effectuer le transfert de l'argent était de verser cet argent à la succursale de la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* de Nassau. Cela leur convenait et nous n'y avions aucune objection.

**M. de Jong:** Était-ce peut-être aussi le fait que la SADC était accompagnée d'un fiscaliste lors des négociations à



[*Texte*]

negotiations in Vancouver—somebody, I understand, from the firm of Thorsteinsson, Mitchell, Little, O'Keefe & Davidson?

**Mr. McKinlay:** There is no question that we had tax counsel.

**Mr. de Jong:** By the way, I understand that Mr. Little is also a director of the Bank of Canada. Is it appropriate?

**Mr. McKinlay:** I was unaware of that.

**Mr. de Jong:** You are unaware that Mr. Little is a director of the Bank of Canada?

**Mr. McKinlay:** I did not know that.

**Mr. de Jong:** As of April 1986.

**Mr. McKinlay:** He was not the partner in the firm with whom we were dealing.

**Mr. de Jong:** Had you known that, would you have gone to another firm?

**Mr. McKinlay:** I do not know. That is just speculation.

**Mr. de Jong:** I understand from the testimony given before the Senate that the Bank of Canada was also actively involved in this, that it was a hands-on experience by the regulators of the Department of Finance and the Bank of Canada.

**Mr. McKinlay:** I am sure you know that the Governor of the Bank of Canada is *ex officio* a director of CDIC, and he and the other three *ex officio* directors have the right to have alternates represent them. An alternate for Mr. Vachon, for the Governor of the Bank, was in Vancouver during the negotiations. He was concerned because I believe he was also chairman of the Canadian Payments Association. He was concerned about matters that I have no ability to understand, involving clearings and all that kind of thing, and it was through his offices that the mechanism for effecting the payment of the \$200 million was worked out.

• 1610

**Mr. de Jong:** Did CDIC make any contact with Revenue Canada in an attempt to get an advance ruling?

**Mr. McKinlay:** I certainly did not. I do not think anyone else did.

**Mr. de Jong:** You were not aware of anybody within CDIC.

As you have mentioned over and over again, it was a choice between either this deal or liquidating the Bank of B.C. I want to go back and discuss with you the offers that Vancity Credit Union made. I first want to start with the Auditor General and ask the Auditor General if in his investigation he also looked at some of the other offers

[*Traduction*]

Vancouver—quelqu'un, si j'ai bien compris, du cabinet Thorsteinsson, Mitchell, Little, O'Keefe et Davidson?

**M. McKinlay:** Il ne fait aucun doute que nous étions conseillés par un fiscaliste.

**M. de Jong:** A propos, à ma connaissance, M. Little est également membre du conseil d'administration de la Banque du Canada. Cela est-il approprié?

**M. McKinlay:** Cela, je l'ignorais.

**M. de Jong:** Vous ignorez que M. Little est membre du conseil d'administration de la Banque du Canada?

**M. McKinlay:** Je ne le savais pas.

**M. de Jong:** Depuis avril 1986.

**M. McKinlay:** Il n'était pas l'un des associés du cabinet avec qui nous faisons affaire.

**M. de Jong:** Si vous l'aviez su, vous seriez-vous adressé à un autre cabinet?

**M. McKinlay:** Je ne sais pas. C'est de la conjecture pure et simple.

**M. de Jong:** D'après ce que j'ai compris, dans votre témoignage devant le Sénat, vous avez déclaré que la Banque du Canada avait également participé activement à cette opération, qu'il s'agissait d'une expérience pratique effectuée par les personnes chargées de la réglementation au ministère des Finances et à la Banque du Canada.

**M. McKinlay:** Vous savez certainement que le gouverneur de la Banque du Canada est membre *ex officio* du conseil d'administration de la SADC et que lui et trois autres membres *ex officio* du conseil d'administration ont le droit de se faire remplacer. Et c'est un remplaçant de M. Vachon, du gouverneur de la Banque, qui était à Vancouver au cours des négociations. Il se préoccupait du fait, je pense, qu'il était également président de l'Association canadienne des paiements. Il se préoccupait de choses que je ne suis pas en mesure de comprendre, au sujet de compensations et d'autres choses de ce genre, et c'est par l'intermédiaire de son bureau que les mécanismes de paiement des 200 millions de dollars ont été mis au point.

**M. de Jong:** La SADC s'est-elle adressée à Revenu Canada pour tenter d'obtenir une décision préliminaire?

**M. McKinlay:** Je ne l'ai certainement pas fait; et je ne pense pas que quelqu'un d'autre l'ait fait.

**M. de Jong:** A votre connaissance, personne de la SADC.

Comme vous l'avez mentionné à maintes reprises, la question se résumait à choisir entre cette transaction ou la liquidation de la Banque de la Colombie-Britannique. J'aimerais revenir aux offres de la Vancity Credit Union et en discuter avec vous. Je demanderais pour commencer au vérificateur général si son enquête l'a amené à étudier



[Text]

that were made to see whether this indeed was the best offer from the point of view of the Canadian taxpayer.

**Mr. Dye:** I do not believe we looked at any of the other offers, but I just want to be absolutely sure on this. Maybe I could check with Mr. Elkin.

**Mr. B. Elkin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** No, we did not.

**Mr. de Jong:** My understanding is that Vancity did make an offer. They did not ask for any grants. They did not ask for any tax write-offs. They did ask for a continuing loan that the Bank of Canada had already injected into it. Their proposal was that they would move the assets into a trust for four months and during that four-month bridging period CDIC support was needed. After that it was to be moved into the credit union and therefore under credit union deposit.

When you were testifying before the Senate, Mr. McKinlay, you stated that one of the reasons why you rejected Vancity Credit Union's offer is because you were concerned because it did not meet one fundamental test, and that was assurance that you would only pay once. Certainly in terms of their offer, if they were going to come under the credit union deposit and not under the Canadian Deposit Insurance Corporation, there would not have been any possibility of them coming back to you.

**Mr. McKinlay:** What about the depositors?

**Mr. R. Robertson (Counsel to Canada Deposit Insurance Corporation):** Sir, that was an impossibility. We investigated the different things that were available and there were terribly complex problems in even attempting to blend together a credit union which, if you look at the material... they themselves contemplated becoming or creating a trust company. They were not proposing... they could not take on the Alberta branches as a credit union in British Columbia. I can assure you, sir, there were very complex problems in trying to make the proposition fly.

**Mr. de Jong:** I understand. That is why they were proposing to create a trust company for a four-month period.

**Mr. Robertson:** Even that created enormous problems.

**Mr. McKinlay:** If I could add one further comment, Mr. de Jong, my recollection is, and it is stretching it somewhat, that the capital they proposed for this trust company was only \$1 million. Is that correct, Bob? You were there at the time.

**Mr. Hammond:** I do not remember the exact figure, Mr. Chairman, but certainly from the point of view of the Office of the Inspector General of Banks, at that time we

[Translation]

certaines des autres propositions faites afin de déterminer s'il s'agissait effectivement de la meilleure offre du point de vue du contribuable canadien.

**M. Dye:** Je ne pense pas que nous ayons étudié d'autres offres, mais j'aimerais en être absolument certain. Je pourrais peut-être vérifier cela auprès de M. Elkin.

**M. B. Elkin (directeur principal, Direction des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Non, nous ne l'avons pas fait.

**M. de Jong:** A ma connaissance, Vancity a fait une offre. Elle n'a demandé aucune subvention. Elle n'a demandé aucune déduction d'impôt. Mais elle a demandé un prêt à long terme que la Banque du Canada avait déjà fait. Elle se proposait de mettre les éléments d'actif en fiducie pendant quatre mois et, pendant cette période, l'appui de la SADC lui était nécessaire. Après cela, ils devaient passer à la caisse de crédit et, par conséquent, devenir un dépôt de caisse de crédit.

Dans votre témoignage devant le Sénat, monsieur McKinlay, vous avez déclaré que l'une des raisons pour lesquelles vous avez rejeté l'offre de la Vancity Credit Union était le fait que vous craigniez que celle-ci ne satisfasse pas à l'un des critères fondamentaux, soit la garantie que vous n'auriez à payer qu'une seule fois. Or, aux termes de son offre, si tout cela allait relever des caisses de crédit et non de la Société d'assurance-dépôts du Canada, elle n'aurait certainement eu aucun moyen de revenir vers vous.

**M. McKinlay:** Et les déposants?

**M. R. Robertson (avocat de la Société d'assurance-dépôts du Canada):** Monsieur, cela a été impossible. Nous avons étudié les différentes options et nous nous sommes heurtés à des problèmes terriblement complexes rien qu'en essayant de mettre ensemble une caisse de crédit qui, si vous jetez un coup d'oeil au document... eux-mêmes envisageaient de devenir une société de fiducie ou d'en créer une. Ils ne se proposaient pas... ils ne pouvaient pas absorber les succursales de l'Alberta dans une caisse de crédit en Colombie-Britannique. Je peux vous assurer, monsieur, que nous nous sommes heurtés à des problèmes très compliqués en tentant de mettre sur pied la proposition.

**M. de Jong:** Je comprends. Et c'est pourquoi ils se proposaient de créer une société de fiducie pour une période de quatre mois.

**M. Robertson:** Et même cela créait des problèmes énormes.

**M. McKinlay:** Si je pouvais ajouter un autre commentaire, monsieur de Jong, si je me souviens bien, et c'est pousser les choses quelque peu, le capital qu'ils se proposaient de mettre dans cette société de fiducie ne s'élevait qu'à un million de dollars. Est-ce exact, Bob? Vous y étiez à ce moment-là.

**M. Hammond:** Je ne me souviens pas du montant exact, monsieur le président, mais bien sûr, du point de vue du Bureau de l'inspecteur général des banques, nous

## [Texte]

were concerned about the availability of capital to support the obligations of the bank. Certainly in our inspection we had seen how quickly the loans of this bank were turning around and we were concerned that this picture continue. So we were very anxious, from the point of view of the obligations of the Office of the Inspector General of Banks, to have somebody who was strong and able to stand by the bank if in fact the picture that turned so sour in 1986 continued in that direction.

**Mr. de Jong:** I understand that initially there were \$600 million to \$700 million in what were called soft loans, and that Vancity estimated there would be some \$200 million of loans that could go sour, and their proposal was that this should be covered by the shareholders. As the reality has unfolded over the last little while, the \$200 million was quite an overestimation. In fact, the loans that have actually gone bad. . . we have not been able to get a figure from Mr. McKinlay, but I think he admitted they were far from the \$200 million.

• 1615

In other words, given the reality of what actually happened, I repeat that the Vancity proposal, in light of the experience since the fall of 1986, could have worked; and the Canadian taxpayer indirectly, or certainly CDIC, would have been saved \$200 million and we could have had a financial institution remain in Canada.

May I suggest to you, sir, that the reason you did not like the Vancity proposal was that it would have meant a credit union getting involved, it would have meant one area would have been lost to the federal jurisdiction and moved over to provincial jurisdiction, that there is perhaps a built-in bias by the federal regulators against such an institution as a credit union?

**Mr. McKinlay:** That is not true.

**Mr. de Jong:** Certainly the reasons you have given to the Senate committee for rejecting Vancity's proposal do not, I suggest to you, hold up.

**Mr. McKinlay:** One of the great problems that exist when a financial institution gets into difficulty—and this became tragically clear in the case of the Continental Bank—is that once confidence is even questioned, the restoration of the confidence to a level where people would be prepared to commit large deposits to that institution. . . it is very hard to restore. We were concerned, amongst many other things, that the deal talked about with the Vancity Credit Union would not attract the necessary public confidence to make it a viable proposition over the long term.

I was a banker for some considerable length of time before I got into the receivership practice, and I can assure you lending money is not an easy business. Lending money and getting it back is an even more difficult business. I think you needed to have the expertise of the Hongkong Bank people. The fact that they have

## [Traduction]

nous inquiétons à ce moment de la disponibilité d'un capital suffisant pour assumer les obligations de la banque. Notre inspection nous a certainement révélé avec quelle rapidité les prêts de cette banque se renégociaient et nous nous inquiétons de voir cette tendance se perpétuer. Nous avions donc hâte, du point de vue des obligations du Bureau de l'inspecteur général des banques, d'avoir quelqu'un qui était suffisamment fort et capable de soutenir la banque si, en fait, le scénario qui s'est révélé tellement désastreux en 1986 se perpétuait.

**M. de Jong:** A ma connaissance, il y avait initialement 600 à 700 millions de dollars en prêts à faible taux d'intérêt, et la Vancity estimait qu'il y aurait quelque 200 millions de dollars de prêts qui pourraient mal tourner et elle proposait que cela soit couvert par les actionnaires. Comme on a pu le constater récemment, cette estimation de 200 millions de dollars était beaucoup trop élevée. En fait, en ce qui concerne les prêts qui sont réellement devenus irrécouvrables. . . nous n'avons pas pu obtenir de chiffres de M. McKinlay, mais je pense qu'il a admis qu'ils étaient loin de s'élever à 200 millions de dollars.

En d'autres termes, je répète que la proposition de la Vancity aurait pu être acceptable, étant donné ce qui s'est produit depuis l'automne 1986; le contribuable canadien indirectement, ou certainement la SADC, aurait épargné 200 millions de dollars, et nous aurions pu garder une institution financière au Canada.

N'est-il pas vrai, monsieur, que la raison pour laquelle vous n'aimiez pas la proposition de la Vancity, c'est que cela aurait signifié l'intervention d'une caisse de crédit qui relève de la juridiction du provincial plutôt que de celle du gouvernement fédéral, et que les organismes fédéraux de réglementation ont peut-être certains préjugés contre une institution de type caisse de crédit?

**M. McKinlay:** Cela n'est pas vrai.

**M. de Jong:** Les raisons que vous avez données au comité du Sénat pour justifier le rejet de la proposition de la Vancity ne sont pas valables, à mon avis.

**M. McKinlay:** L'un des principaux problèmes, lorsqu'une institution financière se trouve en difficulté—on a pu s'en rendre tragiquement compte dans le cas de la Banque continentale—c'est qu'il est très difficile de redonner suffisamment confiance aux gens pour qu'ils soient prêts à engager des sommes importantes dans cette institution, une fois que cette confiance a été ébranlée. On craignait, entre autres, que la transaction dont nous avons parlé avec la Vancity ne redonnerait pas suffisamment confiance à la population pour que cette proposition soit viable à long terme.

Avant de m'occuper de mises en liquidation, j'ai été banquier pendant de nombreuses années et je peux vous assurer que prêter de l'argent n'est pas une affaire facile. Mais il est encore plus difficile de prêter de l'argent et de se faire rembourser. À mon avis, on avait besoin de la compétence des gens de la Banque Hongkong. Le fait

[Text]

dont quite well with this transaction speaks well for their competence.

**Mr. de Jong:** I wonder if it speaks as well for our competence, sir.

Let me go on to one other point, a point that was raised in *The Financial Post* in an article of November 2:

Under the provisions of the Income Tax Act, the payment to an offshore person for a guarantee given to a resident of Canada is subject to withholding tax. In the case of a payment to Nassau, the tax would have been 25% or \$50 million.

There is no evidence that this tax was collected. If it had been, presumably Dye would have mentioned it or the government would have revealed it on being questioned in Parliament after Dye's report came out.

Was the withholding tax collected?

**Mr. McKinlay:** The withholding tax was not collected, and we were advised by legal counsel that we were not obliged to collect it under these circumstances.

**Mr. de Jong:** Legal counsel of CDIC?

**Mr. McKinlay:** Yes.

**Mr. de Jong:** Of course it is not CDIC that is collecting the tax—

**Mr. McKinlay:** CDIC would be paying it, though, under your scenario.

**Mr. de Jong:** —it should be Revenue Canada. We should have Revenue Canada here to tell us why this tax is not being collected.

**Mr. Hartt:** The way a withholding tax works is when an amount is subject to withholding tax it is supposed to be withheld by the person remitting it. So it would have been CDIC that should have withheld it if it was subject to withholding tax.

**Mr. de Jong:** And you did get an opinion from Revenue Canada that it was not subject, or you got a legal opinion?

**Mr. McKinlay:** We had a legal opinion that it was not subject.

**Mr. de Jong:** Have you been in touch with Revenue Canada about this, or has Revenue Canada been in touch with you?

**Mr. McKinlay:** As I mentioned to you earlier, we have not been in touch with Revenue Canada.

**Mr. de Jong:** Dealing with withholding tax. Do you plan to be?

**Mr. McKinlay:** No.

**Mr. de Jong:** Mr. Hartt, a deal of this magnitude surely is something civil servants themselves do not cook up.

[Translation]

qu'ils aient réussi dans le cas de cette transaction prouve bien leur compétence.

**M. de Jong:** Je me demande si cela prouve également la vôtre, monsieur.

Permettez-moi de passer à une autre question qui a été soulevée dans un article du journal *The Financial Post* le 2 novembre:

Aux termes des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, la somme versée à une personne non résidente au titre d'une garantie donnée à un résident du Canada est assujettie à la retenue fiscale. Dans le cas d'un versement à un résident de Nassau, la retenue fiscale aurait été de 25 p. 100 ou de 50 millions de dollars.

Il n'y a aucune preuve que cet impôt a été perçu. S'il l'avait été, M. Dye l'aurait sans doute mentionné ou le gouvernement l'aurait révélé en répondant aux questions qui lui ont été posées au Parlement après la publication du rapport de M. Dye.

La retenue fiscale a-t-elle été faite?

**M. McKinlay:** L'impôt n'a pas été retenu, et nous avons obtenu un avis juridique disant que nous n'étions pas obligés de le percevoir dans les circonstances.

**M. de Jong:** Un avis juridique de la SADC?

**M. McKinlay:** Oui.

**M. de Jong:** Évidemment, ce n'est pas la SADC qui perçoit l'impôt. . .

**M. McKinlay:** La SADC devrait le payer, cependant, selon votre scénario.

**M. de Jong:** . . . Revenu Canada aurait dû le percevoir. Nous devrions faire comparaître Revenu Canada afin que l'on nous dise pourquoi cet impôt n'est pas perçu.

**M. Hartt:** Lorsqu'une somme est assujettie à une retenue fiscale, c'est la personne qui la remet qui doit faire la retenue. Par conséquent, la SADC aurait dû faire la retenue fiscale si cette somme était assujettie à l'impôt.

**M. de Jong:** Revenu Canada vous a-t-il dit que cette somme n'était pas assujettie à l'impôt, ou avez-vous obtenu un avis juridique?

**M. McKinlay:** Nous avons obtenu un avis juridique disant qu'elle n'était pas assujettie à l'impôt.

**M. de Jong:** Avez-vous communiqué avec Revenu Canada à ce sujet, ou Revenu Canada a-t-il communiqué avec vous?

**M. McKinlay:** Comme je vous l'ai dit plus tôt, nous n'avons pas communiqué avec Revenu Canada.

**M. de Jong:** En ce qui concerne la retenue fiscale, avez-vous l'intention de le faire?

**M. McKinlay:** Non.

**M. de Jong:** Monsieur Hartt, les fonctionnaires eux-mêmes ne concluent certainement pas une transaction



[Texte]

You have to go to the Minister, and perhaps even to Cabinet. Was there Cabinet consideration on this?

[Traduction]

d'une telle ampleur. Il vous faut consulter le ministre, peut-être même le Cabinet. Le Cabinet a-t-il eu quoi que ce soit à voir dans cette décision?

• 1620

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, that would put me in the position of revealing Cabinet confidences, which this committee and I have had a long discussion about on a previous occasion, and I hope we do not get into that.

**M. Hartt:** Monsieur le président, répondre à cette question m'obligerait à révéler les secrets du Cabinet. Je me suis déjà longuement entretenu de cette question avec votre Comité, et j'espère que nous n'allons pas nous engager à nouveau dans une telle discussion.

Maybe I can answer the question this way, sir. CDIC has a board of directors. It is constituted, or was at the time, by certain officers who held office as directors of CDIC by virtue of other functions; that is to say, the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, the Superintendent of Insurance—I am speaking about at the time—the Inspector General of Banks, and the chairman. The board of CDIC is like a corporate board of directors and makes those kinds of decisions and takes responsibility for them.

Je peux peut-être répondre à la question de la façon suivante, monsieur. La SADC a un conseil d'administration. Il est constitué, ou il l'était à l'époque, de certains hauts fonctionnaires qui sont administrateurs de la SADC parce qu'ils occupent d'autres fonctions, c'est-à-dire le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des Finances, le Surintendant des Assurances, l'inspecteur général des banques et le président. Le conseil d'administration de la SADC fonctionne comme le conseil d'administration d'une société. Il prend ce genre de décisions et en assume la responsabilité.

**Mr. de Jong:** Can the Auditor General tell us if anything he has heard today from the government responses so far in defending their action has in any way altered his understanding that this deal was struck in such a way as to avoid paying taxes?

**M. de Jong:** Le vérificateur général peut-il nous dire s'il a entendu aujourd'hui, dans les réponses données par le gouvernement pour défendre ses décisions, quelque chose qui a de quelque façon que ce soit modifié ses conclusions, selon lesquelles cette transaction a été conclue afin d'éviter de payer de l'impôt?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, everything I have heard today conforms with all the evidence we gathered when we were doing the audit; all the comments have been consistent. Therefore, I think my opinion remains the same, that this was structured. Now, it may well have been structured by the Hongkong Shanghai Banking Corporation for their own advantage, but it strikes me there is a significant part of the deal that shifts the burden from the banking community to the taxpayer.

**M. Dye:** Monsieur le président, tout ce que j'ai entendu aujourd'hui correspond à toute la preuve que nous avons recueillie au moment de la vérification. Toutes les observations l'ont confirmée. Par conséquent, mon opinion reste la même, c'est-à-dire qu'il s'agissait d'une tentative de se soustraire à l'impôt canadien. La *Hongkong Shanghai Banking Corporation* a peut-être fait cette démarche qui était à son avantage, mais ce qui me frappe ici, c'est qu'une partie importante de la transaction déplace le fardeau des banques aux contribuables.

**Mr. de Jong:** Thank you very much.

**M. de Jong:** Merci beaucoup.

**Mr. Dye:** If they are successful in their strategy.

**M. Dye:** Si leur stratégie porte fruit.

**Mr. Roman:** Mr. McKinlay, You mentioned earlier in your testimony that if you were to appear again before the finance committee of the Senate you would make some changes, that you were unhappy with the way you presented the case at that time. What would be the changes you would like to make if you had a second go at it?

**M. Roman:** Monsieur McKinlay, plus tôt au cours de votre témoignage, vous avez dit que, si vous deviez comparaître à nouveau devant le Comité des finances du Sénat, vous feriez certains changements, que vous n'étiez pas satisfait de la façon dont vous avez fait valoir votre point de vue à ce moment-là. Si c'était à recommencer, quels changements aimeriez-vous faire?

**Mr. McKinlay:** The concern I had when I read my testimony was that reference to Hongkong Bank, Hongkong Bank of Canada, and so on, was used in a sloppy and shorthand fashion. If I had to do it again, I would have been substantially more precise in identifying the step-by-step aspects of the transaction. There really is not anything more to be said than that. The evidence was not precise. I do not like that, but that is the fact.

**M. McKinlay:** Ce qui m'a préoccupé lorsque j'ai lu mon témoignage, c'est que ce que j'ai dit au sujet de la Banque Hongkong, de la Banque Hongkong du Canada, n'était pas assez précis. Si c'était à refaire, je serais beaucoup plus précis et j'expliquerais toutes les étapes de la transaction. Il n'y a vraiment rien d'autre à ajouter. Le témoignage n'était pas précis. Je n'aime pas cela, mais c'est le cas.



[Text]

**Mr. Roman:** If the evidence had been more precise, would we have been able to avoid this sort of confrontation with the Auditor General or with anyone else as far as this committee is concerned?

**Mr. McKinlay:** That is a difficult speculation. Maybe the Auditor General can answer that better than I can, sir.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, my theme, or one of the thrusts of my office, is adequate information for parliamentarians, and that really was driving the finding. It was not concern over the nature of the business deal.

**Mr. Roman:** Getting back to the business deal itself, you have stated that from your point of view it was a very fine business arrangement. Then why could the exact details not have been made known right at the very beginning that a tax break was going to be given to the bank?

**Mr. McKinlay:** All I can say is my evidence was imprecise, and repeat what I said before. It would have been, with the benefit of hindsight, substantially more satisfactory had we gone into the transaction in greater detail and more precision with the Senate. Please believe me: there was no inclination or desire on my part to mislead anyone. I do hope that you will accept that.

• 1625

**Mr. Roman:** I am going through the opening statement of the Auditor General, where he raises two major concerns.

Firstly, I am concerned that officials of the government and the Canada Deposit Insurance Corporation were involved in negotiating an agreement that was structured in a way that looks to me like an attempt at tax avoidance.

In order for that not to appear that way, all the pertinent details of the business transaction could have been made available at the initial stages.

**Mr. McKinlay:** I may have said this before, but maybe it is worth clarifying. The purpose of the bill that was before Parliament was not to approve the transaction; it was to abridge certain shareholder rights and obligations and requirements under the Bank Act, which, if they had been followed, would not have allowed the transaction to be completed within the timeframes required by the Hongkong people.

Further to that, the bill set up a mechanism whereby if the shareholders felt that they were aggrieved by the process they had an option to elect the appointment of an assessor to evaluate their position. It is worthwhile reporting to your committee that the shareholders declined to avail themselves of the option of utilizing the assessor process because the assessor had the right and duty to assess either way—assess more to the shareholders or less to them—and they decided they would prefer to take the option which was available without utilizing the assessor process. That was the purpose of Bill C-27.

[Translation]

**M. Roman:** Si le témoignage avait été plus précis, notre comité aurait-il pu éviter ce genre de confrontation avec le vérificateur général ou avec qui que ce soit d'autre?

**M. McKinlay:** C'est difficile à dire. Le vérificateur général pourra peut-être vous donner une meilleure réponse que moi, monsieur.

**M. Dye:** Monsieur le président, l'un des objectifs de mon bureau consiste à bien informer les parlementaires, et c'est ce qui a en réalité mené à cette constatation plutôt qu'une inquiétude au sujet de la nature de la transaction.

**M. Roman:** Vous avez dit qu'à votre avis, il s'agissait d'une excellente transaction. Alors pourquoi n'en a-t-on pas révélé les détails dès le départ, en affirmant qu'un allègement fiscal serait accordé à la banque?

**M. McKinlay:** Tout ce que je peux dire, c'est que mon témoignage était imprécis, et je répète ce que j'ai déjà dit. Rétrospectivement, il aurait été beaucoup plus satisfaisant pour nous si nous avions fourni plus de détails et de précisions au Sénat au sujet de la transaction. Je vous prie de me croire, je n'ai jamais eu l'intention d'induire qui que ce soit en erreur. J'espère que vous accepterez cela.

**M. Roman:** Je suis en train de lire le commentaire d'introduction du vérificateur général, dans lequel il soulève deux grandes préoccupations.

Premièrement, je m'inquiète du fait que des fonctionnaires du gouvernement et des représentants de la Société d'assurance-dépôts au Canada aient participé à une opération qui pourrait être interprétée, à mon avis, comme une tentative de fraude fiscale.

Une telle interprétation aurait pu être évitée en fournissant tous les détails relatifs à cette transaction dès les étapes initiales.

**M. McKinlay:** Je l'ai peut-être déjà dit, mais une précision s'impose. Le projet de loi qui avait été déposé devant le Parlement ne visait pas à approuver la transaction; il visait plutôt à limiter certains droits et obligations des actionnaires en vertu de la Loi sur les banques afin de permettre de conclure la transaction dans les délais exigés par les gens de Hong Kong.

En outre, le projet de loi établissait un mécanisme selon lequel si les actionnaires estimaient avoir été lésés au cours du processus, ils pouvaient choisir de nommer un évaluateur pour évaluer leur position. Il serait utile que votre Comité sache que les actionnaires ont décidé de ne pas recourir à ce processus, parce que l'évaluateur avait le droit et le devoir de prendre une décision qui pouvait être à l'avantage de l'une ou de l'autre partie—c'est-à-dire de déterminer un montant qui était plus élevé ou moins élevé pour les actionnaires—et ils ont décidé qu'ils préféraient l'option qui leur était offerte sans

[Texte]

It is fair to say that we may well at this end of the table to some degree have been entrapped by the fact that this was not an attempt by CDIC to seek the approval of Parliament for the financial aspects of the transaction. They were dealt with by the CDIC board, which is entirely competent—has authority and so on—to deal with that matter. The hearing was with respect to the bill to deal with the shareholders' rights and the assessor.

**Mr. Roman:** It comes back to the second concern raised by the Auditor General:

Secondly, the fact that, although officials of the Department of Finance were involved in negotiating the transaction, they could not advise us as to whether or not the transaction was subject to Canadian income taxes causes me concern that the public interest may not have been represented in this transaction on the board of the Canada Deposit Insurance Corporation.

**Mr. Hartt,** why could not you have indicated very specifically to the Auditor General, at the time he asked that question, whether or not it was subject to any taxes or not, thus avoiding the statement that may have been made by the Auditor General in his opening remarks?

**Mr. Hartt:** The statement the Auditor General is referring to is the statement he refers to in his audit note, in which he says:

We asked officials of the Department of Finance if the \$200 million would now be subject to Canadian income taxes. Although officials of the Department of Finance were involved in negotiating the transaction, they advised us that the \$200 million may or may not be taxable and that was a matter for Revenue Canada, Taxation to determine.

First, the officials who were involved in negotiating the transaction were not the same officials who were asked. So there may be some slight problem arising from that.

• 1630

From the officials who were asked, I gather that their purpose in saying the transaction may or may not be taxable was to emphasize the latter point that is contained in the Auditor General's note—that is to say, Revenue Canada in the end determines taxability. It was not to say that officials of the Department of Finance did not have a view as to what either the expected outcome of the parties was, or perhaps even a likely outcome. But Revenue Canada determines taxability and that is what the officials were trying to convey.

[Traduction]

recourir au processus de l'évaluateur. Voilà donc ce que visait le projet de loi C-27.

Il est juste de dire que le fait qu'il ne s'agissait pas d'une tentative de la part de la SADC pour obtenir l'approbation du Parlement relativement aux aspects financiers de la transaction nous a peut-être, dans une certaine mesure, pris au piège. C'est le conseil d'administration de la SADC qui a pris les décisions relativement aux aspects financiers de la transaction. Le conseil a la compétence et l'autorité pour le faire. L'audience avait pour but d'examiner le projet de loi en ce qui a trait aux droits des actionnaires et à l'évaluateur.

**M. Roman:** On revient à la deuxième préoccupation soulevée par le vérificateur général:

Deuxièmement, bien que les fonctionnaires du ministère des Finances aient participé à cette opération, ils étaient incapables de nous dire si, oui ou non, l'opération était assujettie à l'impôt canadien. Je me demande si, dans toute cette opération, le conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada a protégé les intérêts des contribuables canadiens.

Monsieur Hartt, pourquoi n'avez-vous pas pu dire au vérificateur général, au moment où il vous a posé la question, si l'opération était assujettie ou non à l'impôt canadien? Cela aurait ainsi évité au vérificateur général de faire une telle déclaration dans son commentaire d'introduction.

**M. Hartt:** Le vérificateur général fait allusion à la déclaration suivante dont il parle dans ses notes de vérification:

Nous avons demandé à des fonctionnaires du ministère des Finances si l'impôt canadien sera maintenant perçu sur ces 200 millions de dollars. Bien que les fonctionnaires du ministère des Finances aient participé à la négociation de l'opération, ils nous ont fait savoir que cette somme pourrait ou ne pourrait pas être imposée et que c'était là une question qu'il appartenait au ministère du Revenu national, Impôt, de résoudre.

D'abord, les fonctionnaires qui ont participé à la négociation de l'opération ne sont pas les mêmes que ceux à qui on a posé la question, de sorte que cela pose peut-être un petit problème.

En répondant que la somme pourrait ou ne pourrait pas être imposée, les fonctionnaires à qui on a posé la question voulaient faire ressortir le dernier point contenu dans la note du vérificateur général, c'est-à-dire qu'il appartient au ministère du Revenu national de résoudre la question. Ce n'est pas que les fonctionnaires du ministère des Finances n'avaient pas d'opinion quant à ce que les parties attendaient ou peut-être même quant à ce qu'il en résulterait probablement. Mais il appartient au ministère du Revenu national de prendre la décision et c'est ce que les fonctionnaires ont essayé de dire.

[Text]

They were also trying to address the issue of the appropriateness—and the Auditor General makes reference to this as well in his opening statement—of discussing the tax affairs of a particular taxpayer in the Public Accounts of Canada and in hearings before this committee at a time when the fiscal year in question for the taxpayer at the time of the note had not ended and now has just ended, and the taxpayer has not determined what the taxpayer thinks will be his tax situation.

I think the integrity of the tax system also involves the right of taxpayers to self-assess and in the event that there is a dispute as to whether or not there is tax payable on a specific amount of money, for Revenue Canada to have that dispute with them. So this was not a profession of ignorance but a statement about appropriateness.

**Mr. Roman:** What you are basically saying then is if he had asked you that question rather than some other official within your department this would have been the type of answer you would have been giving the Auditor General.

**Mr. Hartt:** I wrote a letter to the Auditor General when I saw the first version of his audit note, and made some representations to him. My letter is dated July 31, and I said:

Your note also alludes to the reluctance of the Department of Finance to speculate on the taxation status of the transaction. I must emphasize that it is not the role of the Department of Finance to render an opinion on the matter, given Revenue Canada's clear responsibilities in this area.

I feel constrained to question the propriety of disclosing information relating to the tax position of the Hongkong and Shanghai Banking Corporation or of its Canadian subsidiary, particularly at a time when the taxpayers in question have not as yet filed their income tax returns for the year. Taxpayers would ordinarily be protected by the Income Tax Act from such disclosure.

**The Vice-Chairman:** Would you mind tabling that with the committee, Mr. Hartt?

**Mr. Hartt:** I would not have any hesitation at all, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Thank you, sir. Did you have any more questions, Mr. Roman?

**Mr. Roman:** No, I think that answered the questions I wanted to put.

**Mr. Robertson:** Perhaps, sir, since I was with Mr. McKinlay in the Senate I might be permitted just to clarify one thing in Mr. Roman's questions.

**The Vice-Chairman:** Certainly.

[Translation]

Ils voulaient également soulever la question de l'opportunité... et le vérificateur général y fait allusion également dans son commentaire d'introduction... de discuter des affaires fiscales d'un contribuable en particulier dans les Comptes publics du Canada et au cours d'audiences devant le Comité alors que l'exercice en question pour le contribuable n'était pas clos au moment où la note a été rédigée et qu'il vient juste de se terminer et que le contribuable n'a pas encore déterminé quelle sera, à son avis, sa situation fiscale.

Je pense que l'intégrité du régime fiscal nécessite également le droit des contribuables de s'évaluer eux-mêmes et la possibilité pour le ministère du Revenu de contester si les deux parties n'arrivent pas à s'entendre pour décider si une somme est assujettie ou non à l'impôt. Ce n'était donc pas une profession d'ignorance, mais plutôt une déclaration relativement à l'opportunité du processus.

**M. Roman:** Ce que vous voulez dire, essentiellement, c'est que, s'il vous avait posé cette question plutôt que de la poser à un autre fonctionnaire de votre ministère, vous lui auriez donné le genre de réponse que vous avez donnée au vérificateur général.

**M. Hartt:** Lorsque j'ai pris connaissance de la première version de la note de vérification du vérificateur général, je lui ai fait parvenir une lettre dans laquelle je lui faisais certaines observations. Dans cette lettre datée du 31 juillet, je disais:

Votre note fait également allusion au fait que le ministère des Finances est peu disposé à tirer ses conclusions sur la situation fiscale de la transaction. Je dois souligner qu'il n'appartient pas au ministère des Finances de donner son opinion sur la question, étant donné que la responsabilité dans ce domaine relève nettement du ministère du Revenu.

Je me sens obligé de mettre en doute qu'il soit justifié de révéler des renseignements relativement à la position fiscale de la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* ou de sa filiale canadienne, particulièrement à un moment où les contribuables en question n'ont pas encore présenté leurs déclarations d'impôt sur le revenu pour l'année. Les contribuables seraient habituellement protégés par la Loi de l'impôt sur le revenu contre une telle divulgation.

**Le vice-président:** Auriez-vous l'obligeance de déposer cette lettre auprès du Comité, monsieur Hartt?

**M. Hartt:** Je n'hésite absolument pas à le faire, monsieur le président.

**Le vice-président:** Merci, monsieur. Avez-vous d'autres questions, monsieur Roman?

**M. Roman:** Non, j'ai eu les réponses aux questions que je voulais poser.

**M. Robertson:** Étant donné que j'étais au Sénat avec M. McKinlay, on me permettra peut-être de préciser quelque chose relativement aux questions de M. Roman.

**Le vice-président:** Certainement.



## [Texte]

**Mr. Robertson:** Mr. McKinlay's criticism of his own testimony is based on 20-20 hindsight and a man who likes to be exact, having regard to something that bluntly was not even in our mind at the time. The issues before the Senate that we were asked about were: do you have the legal power to do this; why are the shareholders getting any money; do you have real guarantees from the Hongkong Bank? They were those issues. In fact, if you happen to look, as I have done, because they say Mr. McKinlay has been extremely fussed with himself, with the wisdom of 20-20 hindsight, that he did not anticipate something that nobody anticipated at the time.

If you look in the *House of Commons Debates*, for example, you will see Mr. Cassidy makes reference to this being a payment to the parent corporation. It was not that it was in any way something that people were trying to conceal, but we were focusing on the issues that were then in our mind before the Senate. As I say, I happened to be with Mr. McKinlay and I am as much at fault as he is, as I am a lawyer, for any confusion that was there. It simply never crossed our minds that somebody would some day characterize this, I still think quite wrongly, as some improper kind of tax avoidance. I wanted to add that, because Mr. McKinlay has really been very bothered.

• 1635

**The Vice-Chairman:** I must say, gentlemen, there are three areas that bother me in this whole matter. I wonder if you could help to clarify my own thinking on it. The first has to do with whether or not this was the very best deal we could have gotten.

You have indicated the figure of \$200 million came from the Hongkong Bank and you figured through your calculations if we had to liquidate the Bank of British Columbia it would cost \$600 million. But although you do not have a very clear figure on that, as I understand it, you have also indicated the loans that were outstanding would be less than the \$200 million paid out to the Hongkong Bank. It may very well be there was no alternative, but it strikes me as strange that having talked to the Bank of Nova Scotia, the Toronto-Dominion Bank... that one of these banks might not have been prepared to have entered the fray for a price less than \$200 million. Would you comment on that, please, Mr. McKinlay?

**Mr. McKinlay:** Mr. Chairman, if I could deal with the last item first, the offer was put to both the TD and the Bank of Nova Scotia in these words. Again, I may be guilty of using shorthand language, but the words were would you take this problem off our hands for \$200 million? The answer from both banks, after in-depth, serious, genuine consideration, was they would not take the bank off our hands for \$200 million.

## [Traduction]

**M. Robertson:** M. McKinlay a critiqué son propre témoignage parce qu'il peut maintenant voir les choses très clairement après coup et qu'il aime l'exactitude, si l'on tient compte que cette question nous était même pas venue à l'esprit à ce moment-là. Les questions qui nous ont été posées devant le Sénat étaient: Êtes-vous légalement autorisés à faire cela? Pourquoi les actionnaires reçoivent-ils de l'argent? La Banque de Hongkong vous a-t-elle donné de vraies garanties? En fait, M. McKinlay a fort critiqué son témoignage, mais si l'on regarde les choses après coup, il n'a tout simplement pas prévu ce que personne d'autre n'avait prévu à ce moment-là.

Par exemple, dans le compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes, M. Cassidy dit qu'il s'agit d'un versement à la société-mère. Ce n'est pas que les gens aient voulu cacher quoi que ce soit, mais nous nous sommes alors penchés sur les questions que nous avions alors à l'esprit devant le comité du Sénat. Comme je l'ai dit, je me trouvais là avec M. McKinlay et je suis tout autant à blâmer que lui s'il y a eu confusion, puisque je suis avocat. Il ne nous était tout simplement jamais venu à l'esprit que quelqu'un pourrait dire, à mon avis à tort, qu'il s'agissait d'une sorte d'évasion fiscale. Je tenais à ajouter cela, parce que M. McKinlay a été réellement fort ennuyé.

**Le vice-président:** Je dois dire, messieurs, qu'il y a trois aspects qui me préoccupent dans toute cette question. Vous pourriez peut-être m'aider à tirer certaines choses au clair. D'abord, je me demande s'il s'agit de la meilleure transaction que nous aurions pu conclure.

Vous avez dit que le chiffre de 200 millions de dollars provenait de la Banque de Hongkong et que d'après vos calculs, il en coûterait 600 millions de dollars pour liquider la Banque de la Colombie-Britannique. Cependant, même si vous n'avez pas de chiffre exact à ce sujet, si j'ai bien compris vous avez également dit que les prêts qui étaient non remboursés s'élevaient à moins de 200 millions de dollars, c'est-à-dire la somme versée à la Banque de Hongkong. Il se peut fort bien qu'il n'y ait pas eu d'autre choix, mais je trouve fort étrange qu'après avoir parlé à la Banque de la Nouvelle-Écosse, à la Banque Toronto Dominion... qu'aucune de ces banques n'ait été prête à entrer en lice pour moins de 200 millions de dollars. Puis-je avoir vos commentaires à ce sujet, monsieur McKinlay?

**M. McKinlay:** Monsieur le président, si je peux répondre à la dernière partie de la question d'abord, une telle offre a été faite à la Banque Toronto Dominion et à la Banque de Nouvelle-Écosse. On m'accusera peut-être encore une fois de m'exprimer de façon trop succincte, mais nous leur avons demandé s'ils étaient prêts à nous débarrasser de ce problème pour 200 millions de dollars? Après y avoir profondément et sérieusement réfléchi, les deux banques nous ont répondu qu'elles ne nous



[Text]

**The Vice-Chairman:** But did they say what they would take the bank off your hands for?

**Mr. McKinlay:** No, they did not, and we did not press them. My sense of the discussions with them was that they did not want to become involved at almost any price. Now, that is a silly thing to say. Obviously there would be a price. But I can tell you very candidly that we were encouraged by both those banks, because they were the two we had ongoing discussions with after our meeting with the major six banks. It was a matter of if you can do that deal with the Hongkong Bank, go ahead and do it; it is best for you and it is best for the system, and we will support it.

I think it is fair to say that as soon as the transaction was concluded, we contacted all those banks and the Canadian Bankers' Association and the Trust Companies Association and were told by all those people, without variation, that we should be congratulated on having done the best that could be done under the circumstances, and the decision had their full support.

**The Vice-Chairman:** It does not strike you as strange, then, that if the losses would be less than \$200 million nobody would be prepared to step in for a figure smaller than \$200 million?

**Mr. McKinlay:** No, it does not. What it does—and I started to mention that at an earlier stage, Mr. Chairman—is it illustrates the difference between managing a loan portfolio on a going-concern basis, with competent bankers, and attempting to do a liquidation in a fire-sale climate.

As I recall, the total loan portfolio of the Bank of British Columbia was about \$1,300 million, in round figures. I do not have the statement, but I think that was about the magnitude. You do not have to take very many percentage points off that to get to \$200 million. Then, when you take in things such as the costs of liquidation and legal fees—and people always are reluctant to pay a receiver or a liquidator and so on—it is not very difficult to get to a figure well in excess of \$200 million.

I think the Hongkong Bank people at the outset felt they were buying a licence and a network. They wanted to expand in western Canada and so on.

**The Vice-Chairman:** Then it would not strike you that the fact that you were getting all this advice from the banks and trust companies that this was a good deal. . . You would not think they were all getting together and saying this time it is the Hongkong Bank's turn to do the deal with the government.

[Translation]

débarasseraient pas de la banque pour 200 millions de dollars.

**Le vice-président:** Mais vous ont-elles dit pour combien elles le feraient?

**M. McKinlay:** Non, nous n'avons pas insisté. D'après les entretiens que nous avons eus avec elles, j'ai l'impression qu'elles ne voulaient s'engager à aucun prix. Mais c'est bête de dire cela. Il est évident elles l'auraient fait à un certain prix. Mais je peux vous dire en toute honnêteté que ces deux banques nous ont encouragés, parce que nous en avons longuement discuté avec elles après avoir rencontré les six grandes banques. Elles nous ont, en quelque sorte, dit que si nous pouvions conclure cette transaction avec la Banque de Hongkong, il fallait le faire; que si c'était la meilleure solution pour nous et pour le système, qu'elles allaient nous appuyer.

A mon avis, il est juste de dire qu'aussitôt la transaction conclue, nous avons communiqué avec toutes ces banques ainsi qu'avec l'Association des banquiers canadiens et l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Tous ces gens, sans exception, nous ont dit que nous méritions des félicitations pour avoir agi au mieux dans les circonstances, et qu'ils appuyaient totalement notre décision.

**Le vice-président:** Ne trouvez-vous pas alors étrange que si les pertes s'élevaient à moins de 200 millions de dollars personne n'était cependant prêt à racheter la banque pour moins de 200 millions de dollars?

**M. McKinlay:** Non. Comme je l'ai dit plus tôt, monsieur le président, cela montre la différence entre administrer un portefeuille de prêts de façon permanente avec des banquiers compétents, et essayer de faire une mise en liquidation dans un climat de vente panique.

Si j'ai bonne mémoire, le portefeuille de prêts de la Banque de la Colombie-Britannique s'élevait à environ 1,300 millions de dollars, en chiffres ronds. Je n'ai pas le relevé, mais je pense que c'était à peu près cela. Il n'est pas nécessaire de faire une très grosse soustraction pour arriver à 200 millions de dollars. Si l'on tient compte des coûts de liquidation et des frais juridiques—et les gens ne sont jamais bien disposés à payer un liquidataire, etc.—il n'est pas très difficile d'arriver à un chiffre qui dépasse et de loin les 200 millions de dollars.

Je pense que les gens de la Banque de Hongkong estimaient au départ qu'ils achetaient une licence et un réseau. Ils voulaient étendre leurs activités dans l'ouest canadien, etc.

**Le vice-président:** Le fait que les banques et les sociétés de fiducies vous disaient qu'il s'agissait d'une bonne affaire. . . Vous ne pensiez pas qu'elles faisaient front commun pour dire que c'était maintenant au tour de la Banque de Hong Kong de faire affaire avec le gouvernement?

[Texte]

[Traduction]

• 1640

**Mr. McKinlay:** No, I do not. That is not—

**The Vice-Chairman:** That is not the conclusion you would draw?

**Mr. McKinlay:** No, it is not.

**The Vice-Chairman:** The second area that gives me some concern is this whole issue of whether or not the Department of Finance got involved in giving tax advice in this situation. As I understand it, the figure of \$200 million arose, from your evidence, from the Hongkong Bank itself.

**Mr. Hartt,** you were one of the people involved in this, and you have quite a reputation in your former life as a tax lawyer. Was the question of the tax liability ever discussed in any of the negotiations with the Hongkong Bank?

**Mr. Hartt:** I am very glad to have the opportunity to answer that question, because the Auditor General's note, having depicted the transaction as one that could be regarded as an attempt at tax avoidance but one which in his opinion will fail, puts me in the position, if I were to have had anything to do with giving the tax advice, of being an incompetent tax lawyer. So I am very glad that you have given me this opportunity to protect my reputation.

The events that actually transpired were these. The Hongkong and Shanghai Banking Corporation indicated to us three things: one, they expected no special treatment on taxes; two, they told us that they would of course engage advisers to seek to minimize their tax burdens; and three, the only thing they expected from us—and I guess "us" in this instance means all the CDIC participants and not just the Department of Finance—was access to Revenue Canada officials so that they could avoid a long lapse of time before they could put to Revenue Canada the tax consequences and conclusions which they drew from the transaction that was being discussed.

The Department of Finance did arrange access to Revenue Canada officials, and meetings took place in Ottawa and later in Toronto, during the time when all your witnesses here were in Vancouver, between representatives of the Hongkong and Shanghai Banking Corporation, the Hongkong Bank of Canada, and Revenue Canada, from which emerged a letter—which I feel free to speak about only because the Hongkong Bank of Canada president himself, in a press statement, has referred to it—which proved satisfactory in its contents to the Hongkong and Shanghai Banking Corporation and the Hongkong Bank of Canada so that they were prepared to proceed. On that basis, the transaction proceeded.

**M. McKinlay:** Non. Ce n'est pas. . .

**Le vice-président:** Ce n'est pas la conclusion que vous pourriez en tirer?

**M. McKinlay:** Non.

**Le vice-président:** La deuxième chose qui me préoccupe est la question de savoir si le ministère des Finances a ou non donné des conseils fiscaux relativement à cette situation. Si j'ai bien compris, d'après votre témoignage, c'est la Banque de Hong Kong elle-même qui a proposé le chiffre de 200 millions de dollars.

Monsieur Hartt, vous étiez l'une des personnes qui ont participé à cette transaction, et vous aviez une excellente réputation lorsque vous étiez avocat spécialiste en matière fiscale. Au cours des négociations avec la Banque de Hong Kong, a-t-il été question de responsabilité fiscale?

**M. Hartt:** Je suis très heureux d'avoir l'occasion de répondre à cette question. En effet, étant donné que le vérificateur général dit dans son commentaire d'introduction que cette opération pourrait être interprétée comme une tentative pour éviter l'impôt, bien qu'il estime que cette démarche ne devrait pas réussir à permettre d'éviter l'impôt, on pourrait conclure à mon incompetence comme avocat spécialiste en matière fiscale si j'avais eu quoi que ce soit à voir avec les conseils qui ont été donnés. Je suis donc très heureux que vous m'ayez donné cette occasion de protéger ma réputation.

Voici en fait ce qui s'est passé. La Hongkong et Shanghai Banking Corporation nous a dit trois choses: premièrement, qu'elle ne s'attendait à aucun traitement fiscal spécial; deuxièmement, qu'elle engagerait évidemment des conseillers pour essayer de minimiser leur fardeau fiscal; et troisièmement, que la seule chose qu'elle attendait de nous—et «nous» dans ce cas signifie tous les participants à la SADC, non pas seulement le ministère des Finances—et que la possibilité de communiquer avec des fonctionnaires du ministère du Revenu afin d'éviter qu'il ne s'écoule beaucoup de temps avant qu'elle puisse présenter au ministère du Revenu les conséquences fiscales et les conclusions qu'elle tirait de la transaction dont il était question.

Le ministère des Finances les a mis en rapport avec les fonctionnaires du ministère du Revenu, et pendant que tous vos témoins se trouvaient à Vancouver, il y a eu des rencontres à Ottawa, et plus tard à Toronto, entre des représentants de la Hongkong and Shanghai Banking Corporation, de la Banque de Hong Kong du Canada et du ministère du Revenu. Ces rencontres ont donné lieu à une lettre—dont je me sens libre de parler seulement parce que le président de la Banque Hong Kong du Canada en a lui-même parlé dans une déclaration à la presse—à l'effet que la Hongkong and Shanghai Banking Corporation et la Banque de Hong Kong du Canada étaient satisfaites et prêtes à conclure la transaction. C'est ainsi que la transaction a été conclue.

[Text]

**The Vice-Chairman:** The report of the Auditor General could leave me with the feeling—and I would like you to clarify the matter for me, Mr. Hartt. . . During the negotiations as to the price to be paid for the bank, obviously CDIC and its directors, of which you were one and are one, would have been trying to minimize the price to be paid to the Hongkong Bank to bail out the Bank of B.C. There is an implication here that if the payment were to be taxable then perhaps you would have to pay out some \$400 million, whereas if it were not to be taxable you would only have to pay out \$200 million. Therefore, in order to be doing your best job as a director of CDIC, perhaps you gave advice to structure the deal in such a way that it would not be taxable and therefore only \$200 million would have to flow from CDIC. Is that the case, Mr. Hartt?

• 1645

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, as Mr. McKinlay has testified, the \$200 million figure was named by the Hongkong and Shanghai Banking Corporation as their price.

**The Vice-Chairman:** But that would be a net figure, I would assume.

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, they did not specify net. I would not have felt it strange if someone had said do you think that is gross or net to conclude that they meant net. I do not consider that strange. But that was not specified. They said they required \$200 million.

I am going to add one more fact to what Mr. McKinlay said; namely, that they said that before we ever went to Vancouver and commenced negotiations.

**The Vice-Chairman:** You were assuming at that time it was net.

**Mr. Hartt:** Sir, I was assuming that what they told us they meant; that is to say that they said they would seek to minimize the tax burden on themselves. But you see, net and gross and \$200 million and \$400 million are speculative, hypothetical numbers. What I am trying to say is that no number other than \$200 million was ever discussed, and whether it was net or gross was not discussed. I think maybe that is the nub—

**The Vice-Chairman:** Are you saying that at no time there was any discussion they could get a net \$200 million by making sure it was not a taxable \$200 million?

**Mr. Hartt:** What I think we are arriving at is the nub of the problem.

**The Vice-Chairman:** That is what I am trying to get at, Mr. Hartt.

[Translation]

**Le vice-président:** Le rapport du vérificateur général pourrait me laisser l'impression—et j'aimerais que vous précisiez cela pour moi, monsieur Hartt. . . Au cours des négociations relativement au prix à payer pour la banque, il est évident que la SADC et ses directeurs dont vous faites partie, auraient dû essayer de minimiser le montant à verser à la Banque de Hong Kong pour renflouer la Banque de la Colombie Britannique. On sous-entend ici que si le paiement avait été assujéti à l'impôt, il aurait peut-être alors fallu leur verser environ 400 millions de dollars, tandis que si la somme n'était pas imposable, il ne vous aurait fallu payer que 200 millions de dollars. Par conséquent, afin de vous acquitter le mieux possible de vos fonctions à titre de directeur de la SADC, vous avez peut-être conseillé de concevoir une opération de façon à ce qu'elle ne soit pas imposable de sorte qu'il n'en coûterait que 200 millions de dollars à la SADC. Est-ce le cas, monsieur Hartt?

**M. Hartt:** Comme M. McKinlay l'a déjà dit, monsieur le président, c'est la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* qui a indiqué le chiffre de 200 millions de dollars.

**Le vice-président:** Mais je suppose qu'il s'agit d'un prix net.

**M. Hartt:** Monsieur le président, on n'a pas précisé qu'il s'agissait d'un prix net. Si on me l'avait demandé si je n'aurais pas trouvé bizarre de conclure qu'on avait voulu parler d'un prix net. Mais on ne l'a pas précisé. La banque a tout simplement dit qu'elle avait besoin de 200 millions de dollars.

Je vais ajouter un fait à ce que M. McKinlay a dit: les responsables de la banque nous ont dit cela avant qu'on ne commence les négociations à Vancouver.

**Le vice-président:** Vous preniez pour acquis à l'époque qu'il s'agissait d'un prix net.

**M. Hartt:** Je tenais pour acquis qu'ils étaient sincères dans ce qu'ils nous ont dit. Et ils nous avaient dit qu'ils chercheraient à minimiser leur fardeau fiscal. Mais il ne faut pas oublier que les chiffres de 200 millions de dollars et de 400 millions de dollars sont des chiffres hypothétiques. Ce que j'essaie de vous dire, c'est qu'il n'a jamais été question d'un montant autre que les 200 millions de dollars, et qu'on n'a jamais discuté de la question de savoir s'il s'agissait d'un prix net ou d'un prix brut. Je crois que c'est au coeur. . .

**Le vice-président:** Voulez-vous dire qu'à aucun moment, on n'a jamais discuté de la possibilité pour la banque d'obtenir 200 millions de dollars nets, en s'assurant qu'il ne s'agissait pas d'un montant imposable?

**M. Hartt:** Je crois qu'on arrive au coeur de la question.

**Le vice-président:** C'est là où je veux en venir, monsieur Hartt.



[Texte]

**Mr. Hartt:** Sir, that is excellent. I am very pleased to contribute whatever I can to the nub of the problem.

There seems to be a presumption by those who use the word "structured" as tax avoidance that there was some other transaction—other than the straightforward one, the straight-up one, of dealing with the Hongkong and Shanghai Banking Corporation, the corporation which was in a position to make and honour the guarantees that we, CDIC, required—that would have been possible. Indeed, there seems to be an assumption that there was some other transaction that was the natural or normal transaction so that the ultimate transaction was a tax avoidance scheme.

What I am saying to you is the Hongkong and Shanghai Banking Corporation, by virtue of being a non-resident of Canada, would receive an inducement payment without Canadian tax—although I do not want to put myself in the position of giving final formal tax opinions, because I have already made a point about that—and that the tax consequences flowed from the fact the Hongkong and Shanghai Banking Corporation was a non-resident of Canada. So the issue of some other number and some other method does not arise.

If you do the straightforward thing and deal with the party that is giving you the substantial undertakings and commitments in exchange for an inducement payment... It was called a bribe by one of your members, but in my view that is not a fair characterization. It was an inducement payment to enter into this transaction. But it was to do more than that, sir; it was to undertake to keep the capital of its subsidiary whole, without limit as to amount, and without limit as to time. The Hongkong and Shanghai Banking Corporation said that whatever from time to time was the capital requirement of the Inspector General of Banks—at the time it was a ratio of 23:1—they would respect, and they would put capital *ad infinitum*, if necessary, into that subsidiary in exchange for a one-time payment.

So any other transaction, any other number, did not arise. And I am wondering if it is not because somebody else thinks some other transaction was the more normal transaction, the more natural transaction, than straightforwardly dealing with the party giving you these very valuable undertakings that you get notions of tax avoidance schemes and numbers like \$400 million.

**The Vice-Chairman:** What gives me the notion, based on the comments the Auditor General has made, Mr. Hartt, is the fact that the money went to the Hongkong Bank offshore rather than to the Hongkong Bank of Canada. It would seem to me logical, if it is the Hongkong Bank of Canada that is going to be bailing out the Bank of British Columbia, that they would get the money. If in fact they do not get the money, if it goes to a bank that is offshore... if the Hongkong Bank in Canada got the

[Traduction]

**M. Hartt:** C'est excellent, monsieur. Je suis heureux de contribuer dans la mesure du possible à une meilleure compréhension de la question.

Ceux qui utilisent le terme «structuré» pour signifier l'évasion fiscale semblent présumer qu'il y avait une autre transaction possible, autre que la transaction directe et simple qui consistait à faire affaire avec la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation*. C'est la société qui était en mesure de donner et de respecter les garanties que nous, les responsables de la SADC, avons exigées. Il semble y avoir une hypothèse selon laquelle il existait une autre transaction naturelle ou normale et que donc la transaction qui a eu lieu était un mécanisme frauduleux.

Ce que je vous dis, c'est que la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation*, puisqu'elle n'est pas résidente du Canada, recevrait un encouragement financier sans avoir à payer des impôts canadiens. Comme je l'ai déjà dit, je ne tiens pas à donner des opinions fiscales définitives et officielles, mais les conséquences fiscales découlaient du fait que la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* n'était pas résidente au Canada. Donc, la question d'un autre montant ou d'une autre méthode n'intervient pas.

Si on procède de façon directe, et si on fait affaire avec celui qui vous offre des engagements considérables en échange d'un encouragement financier... Un des membres du Comité a qualifié cet encouragement de pot-de-vin, mais à mon avis, ce n'est pas juste. Il s'agissait d'un paiement pour encourager la *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* à participer à la transaction. Mais cette dernière devait faire davantage: elle devait s'engager à garder entier le capital de sa filiale, sans restriction quant au montant ni quant au temps. La *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* a dit qu'elle respecterait les besoins de capital de l'inspecteur général des banques—à l'époque, il s'agissait d'un rapport de 23:1. La banque a dit qu'elle continuerait à l'infini, si nécessaire, de verser du capital à la filiale, en échange d'un paiement forfaitaire.

• 1650

Ainsi il n'a jamais été question d'une autre transaction ou d'un autre montant. Je me demande si ce n'est pas parce que quelqu'un trouve qu'une autre transaction aurait été plus normale ou plus naturelle que de faire affaire directement avec la partie qui a pris ces engagements très valables que l'on parle d'évasion fiscale et cite le chiffre de 400 millions de dollars.

**Le vice-président:** Ce qui me fait penser cela, compte tenu de ce qu'a dit le vérificateur général, M. Hartt, c'est le fait que la somme en question a été versée à la Banque Hongkong à l'étranger plutôt qu'à la Banque Hongkong au Canada. Si c'est la Banque Hongkong du Canada qui renfloue la Banque de la Colombie-Britannique, il me semble logique de verser les fonds à la Banque Hongkong du Canada. Si ce n'est pas cette banque qui touche le paiement, si il est versé à une banque à l'étranger... si la



[Text]

money, it would be taxable or subject to tax, but if the money goes offshore it is not subject to tax... then it seems to me the only conclusion you can draw is that there was an effort at tax avoidance by somebody.

The question then is was the Finance Department involved? Were the directors of CDIC involved? Particularly, Mr. Hartt, because you are the Deputy Minister of Finance and such an expert at tax matters as well, it begs the question why it went this route rather than the more direct route, to the Hongkong Bank of Canada.

**Mr. Hartt:** That description of the "direct route"—and I use quotation marks there, sir, because there is a good question whether that was the direct route—is what leads to the difference of opinion we have, with the greatest of respect, with the Auditor General. The Hongkong Bank of Canada had assets, as Mr. McKinlay's opening statement says, of only \$700 million, less than a third of the bank that was to be rescued. We all hear about leveraged buy-outs, where mice devour elephants. But the Hongkong Bank of Canada, with all respect, was in no position to say it would guarantee it would be permanently capitalized at 23:1, or whatever was the requirement of the Inspector General of Banks, for all time, without limit as to time or amount. It could give that guarantee. But when the time came for performance, it did not have the wherewithal. So the direct route, sir, was to pay the entity that did have the wherewithal to give that undertaking.

Let me draw your attention to the Auditor General's schema, or design, that he includes in his report. I guess it is between paragraphs 3.68 and 3.69. I would like to say he compares a taxable transaction with a non-taxable transaction. Please note that in his taxable transaction there is no Hongkong and Shanghai Banking Corporation box. That is a material difference. It would be like writing Hamlet and leaving Hamlet out. The important party for us was the bank that was worth \$108 billion, the seventh-largest bank in the world. We did not want to leave that bank out. We dealt with them. We paid them. The tax consequences flowed from the fact that they are not residents of Canada.

The Auditor General has referred to payments in Nassau, and some of your members have made much of that. If someone is not a resident of Canada, they can be paid on the moon, sir. They can be paid anywhere. Indeed, under certain circumstances they can be paid in Canada and it does not change the tax status. The tax status did not result from a routing of money through Nassau. It resulted from the fact that the party with whom we dealt was a non-resident of Canada.

[Translation]

Banque Hongkong du Canada avait reçu le paiement, il aurait été imposable, mais puisqu'il a été versé à l'étranger, il n'est plus imposable. Il me semble que la seule conclusion qu'on peut tirer c'est que quelqu'un a tenté une évasion fiscale.

La question donc est de savoir si le ministère des Finances et les administrateurs de la SADC ont participé à cette transaction? Puisque vous êtes sous-ministre des finances, monsieur Hartt, et un expert fiscal également, il faut se demander pourquoi le paiement a été fait de cette façon plutôt que directement à la Banque Hongkong du Canada.

**M. Hartt:** Votre terme «directement», quant à mon avis il n'est pas du tout clair qu'il s'agissait de la façon la plus directe de procéder explique justement pourquoi notre opinion diffère de celle du vérificateur général, sauf le respect que nous lui devons. Comme M. McKinlay l'a dit dans sa déclaration liminaire, la Banque Hongkong du Canada n'avait que 700 millions de dollars d'actifs, moins d'un tiers de ceux de la banque à renflouer. Nous avons tous entendu parler des rachats ou les très petites sociétés rachètent les très grosses compagnies. Sauf votre respect, la Banque Hongkong du Canada n'était nullement en mesure de garantir, sans égard au temps ni au montant, une capitalisation permanente de 23:1, ou tout rapport exigé par l'inspecteur général des banques. La Banque Hongkong aurait pu donner la garantie, mais au moment de son exécution, elle n'aurait pas eu les moyens nécessaires. Donc la voie directe, M. le président, c'était de payer l'entité qui avait les moyens nécessaires de prendre un tel engagement.

Permettez-moi de vous signaler le schéma du vérificateur général qui figure dans son rapport. Il se trouve entre les paragraphes 3:68 et 3:69. Je tiens à faire remarquer qui fait la comparaison entre une transaction imposable et une transaction non imposable. Il faut remarquer que dans la transaction imposable il n'y a pas de case qui corresponde à la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*. C'est une différence fondamentale. C'est comme si on rédigeait Hamlet sans le personnage d'Hamlet. La partie importante pour nous dans cette transaction c'était la banque qui valait 108 milliards de dollars, la septième banque du monde. Nous ne voulions pas négliger cette banque. Nous avons fait affaire avec elle. Nous lui avons versé un paiement. Les conséquences fiscales découlent du fait que cette banque n'est pas résidente du Canada.

Le vérificateur général a fait allusion à certains paiements qui ont été faits à Nassau, et certains de vos députés en ont fait toute une histoire. Mais si quelqu'un n'est pas résident du Canada, on peut lui payer n'importe tout, même sur la lune. Dans certaines circonstances, on peut même lui payer au Canada, si cela ne change pas la situation fiscale. La situation fiscale ne résulte pas du fait que la somme a été payée à une banque à Nassau. Elle résulte du fait que la partie avec laquelle nous avons fait affaires n'était pas résidente du Canada.

[Texte]

[Traduction]

• 1655

**The Vice-Chairman:** How did CDIC expect it could enforce this agreement with the offshore bank, having paid the money to them, since it had no connection in Canada? Apparently it might not have paid the money to its subsidiary. How could you have enforced the transaction under those circumstances? They might have taken the \$200 million and thumbed their nose at you.

**Mr. Hartt:** Mr. McKinlay has already testified that in arranging for the exchange of funds, as is quite common in a transaction this complex and this important, he was concerned that the reciprocal obligations be fulfilled at one and the same time. So the physical arrangements for the transferring of moneys and delivering of instruments evidencing those transfers were made... like in any closing of a complex commercial transaction, all obligations were fulfilled at one and the same time.

I do not know whether your question goes to enforcement beyond the \$260 million that was added to the capital and reserves of the Hongkong Bank of Canada at that time.

**The Vice-Chairman:** You indicated that the agreement was that forever and a day the Hongkong Bank would make sure that all that money was in its Canadian subsidiary. You can make a one-time transaction and transfer of money, but that certainly does not guarantee that life will go on forever and a day.

**Mr. Hartt:** No, it certainly does not. The board of CDIC took legal advice from the firm of Fasken & Calvin on this very subject, so I would like to ask Mr. Robertson to answer that question.

**Mr. Robertson:** One of the advantages of the arrangement, as it was done, is that there was a direct contractual relationship for extremely good consideration—namely, \$200 million—between the parent corporation and CDIC. Under that contract the parent corporation contracts directly in favour of CDIC that: first, it will perform its commitments to the Inspector General, which otherwise would not have the benefit of contract; and second, it will perform other commitments to CDIC, including providing the guarantee of the deposits at the subsidiary bank. We gave the opinion, and we have no reason to alter the opinion, that it was a contract that was enforceable by CDIC directly against the parent corporation in Hong Kong, for good and valuable consideration. We gave the opinion at the time to the board of CDIC.

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, could I just have one supplement on this?

**The Vice-Chairman:** Certainly.

**Mr. de Jong:** Is it similar to the type of letter that you get from the parent companies of all Schedule B banks—

**Le vice-président:** Comment la SADC pensait-elle mettre en application cette entente avec la Banque étrangère, après lui avoir versé le paiement, étant donné que la banque n'avait pas de liens avec le Canada? Apparemment la banque aurait très bien pu ne pas verser le paiement à sa filiale. Comment auriez-vous pu mettre en application l'entente dans un tel cas? La banque aurait très bien pu prendre les 200 millions de dollars et vous avoir fait un pied de nez.

**M. Hartt:** Comme M. McKinlay l'a déjà dit, lorsqu'on organise un échange de fonds, il est habituel, dans le cas d'une transaction aussi complexe et importante, de veiller à ce que les obligations réciproques soient respectées simultanément. Donc les arrangements matériels du transfert des fonds et la livraison de documents à l'appui ont été faits simultanément, comme on fait au moment de la clôture de toute transaction commerciale complexe.

Je ne sais pas si votre question concernant la mise en application de l'entente touche les 260 millions de dollars qui ont été ajoutés au capital et aux réserves de la Banque Hongkong du Canada à ce moment-là.

**Le vice-président:** Vous avez dit que selon l'entente, la Banque Hongkong garantirait à tout jamais que tout cet argent serait disponible dans sa filiale canadienne. On peut très bien conclure une transaction et transférer un paiement forfaitaire, mais cela ne garantit point que les fonds seront disponibles à tout jamais.

**M. Hartt:** Non, certes. Le conseil d'administration de la SADC a demandé une opinion juridique au cabinet Fasken & Calvin sur cette question. Je vais donc demander à M. Robertson de répondre à votre question.

**M. Robertson:** L'un des avantages de l'arrangement, tel qu'il a été conclu, c'est qu'il y avait un rapport contractuel direct avec une contrepartie extrêmement intéressante—c'est-à-dire 200 millions de dollars—entre la société mère et la SADC. En vertu du contrat, la société mère s'engage directement auprès de la SADC à respecter ses engagements envers l'inspecteur général, faute de quoi il n'y aurait pas de contrat; et, deuxièmement, de respecter d'autres engagements donnés à la SADC, par exemple la garantie des dépôts à la filiale. Nous avons donné une opinion juridique selon laquelle il s'agissait d'un contrat que la SADC pouvait mettre en application à l'égard de la société mère à Hong Kong, pour une contrepartie valable. Nous n'avons pas de raison de modifier cette opinion. C'est l'opinion que nous avons donnée au conseil d'administration de la SADC à l'époque.

**M. de Jong:** Puis-je poser une question complémentaire, monsieur le président?

**Le vice-président:** Certainement.

**M. de Jong:** Est-ce que les sociétés mères à l'étranger de toutes les banques de l'annexe B vous donnent des

## [Text]

or close to it—that the Schedule B bank parent companies offshore provide some assurance to CDIC that they do stand behind their Canadian subsidiaries?

**Mr. Robertson:** I am not going to pretend that I am familiar with the standard letter you are talking about. I can say that this contract was drafted by us in Vancouver, and we were not using a standard letter of the kind you are talking about.

Now, there was a letter as well to Mr. Hammond, and whether or not that is a standard form letter, I do not know. I can say that we drafted this contract ourselves.

**Mr. Hammond:** The letter was not a standard form letter.

**The Vice-Chairman:** Mr. Hartt, was all of this information about the form the transaction was taking disclosed to the Cabinet and the government?

**Mr. Hartt:** Sir, you are asking me again to tell you what advice I gave as a government official to Cabinet members.

**The Vice-Chairman:** Perhaps you can tell us whether the government was aware that the money was to go to an offshore bank—the Hongkong Bank—as opposed to the Hongkong Bank of Canada.

• 1700

**Mr. Hartt:** Can I answer that indirectly again? I think it will be satisfactory.

Prior to the introduction of the bill in the House of Commons on November 26, information about the nature of the transaction was shared, for the sake of time, with opposition parties. As a result—

**The Vice-Chairman:** This is November 26?

**Mr. Hartt:** Yes. As a result, on November 26 Mr. Cassidy, speaking in the House, said:

I do know that the Canada Deposit Insurance Corporation, using what are essentially public funds, will advance \$200 million to the Hongkong and Shanghai Bank, the parent company of the Hongkong Bank of Canada.

On November 27, Mr. Riis, speaking in the House of Commons, said:

Why would the government accept a deal with no guarantees whatsoever or no ownership whatsoever on \$200 million of enticement money to the Hongkong and Shanghai Banking Corporation?

Just from reading that—because I was asleep in bed at the time these events took place—I believe that Members of Parliament knew that the payment was made to the Hongkong and Shanghai Banking Corporation.

**The Vice-Chairman:** Why would it be then, Mr. Hartt, that the Order in Council, which was dated the next day, November 27, indicated as follows:

Therefore Her Excellency, the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of

## [Translation]

engagements semblables, sous forme de lettres, concernant leurs filiales canadiennes?

**M. Robertson:** Je ne vais pas faire semblant de connaître la lettre type à laquelle vous faites allusion. Je peux vous dire qu'il s'agit d'un contrat que nous avons rédigé à Vancouver, et que nous n'utilisons pas de lettres types comme celle à laquelle vous faites allusion.

On a également envoyé une lettre à M. Hammond, mais je ne sais pas s'il s'agissait d'une lettre type. Je peux affirmer que nous avons rédigé le contrat nous-mêmes.

**M. Hammond:** Il ne s'agissait pas d'une lettre type.

**Le vice-président:** Monsieur Hartt, est-ce que tous ces renseignements concernant la nature de la transaction ont été transmis au conseil des ministres et au gouvernement?

**M. Hartt:** Là encore vous me demandez de vous divulguer les conseils que j'ai donnés aux membres du conseil des ministres en tant que fonctionnaire.

**Le vice-président:** Peut-être pourriez-vous nous dire si le gouvernement savait que le paiement devait se faire à une banque étrangère—la Banque Hongkong—plutôt qu'à la Banque Hongkong du Canada?

**M. Hartt:** Puis-je vous donner une réponse indirecte encore une fois? Je crois qu'elle sera satisfaisante.

Avant la présentation du projet de loi à la Chambre des communes le 26 novembre, pour des raisons de temps, les partis d'opposition ont été informés sur la nature de la transaction. Par conséquent,...

**Le vice-président:** C'était le 26 novembre?

**M. Hartt:** Oui. Par conséquent, le 26 novembre, M. Cassidy a dit à la Chambre:

Je sais aussi que la société d'assurance-dépôt du Canada va utiliser ce qui est en somme l'argent des contribuables pour avancer une somme de 200 millions de dollars à la *Hongkong and Shanghai Bank*, société-mère de la Banque de Hongkong du Canada.

Le 27 novembre, M. Riis a dit à la Chambre des communes:

Pourquoi le gouvernement accepterait-il une transaction sans aucune garantie ni propriété sur les 200 millions de dollars d'encouragement payés à la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*?

D'après ces citations—je dois vous dire que j'étais au lit au moment où ces événements se sont produits—je crois que les députés savaient que le paiement a été versé à la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*.

**Le vice-président:** Dans ce cas, pourquoi le décret en conseil daté du lendemain, le 27 novembre, disait-il:

Par conséquent, son Excellence, le gouverneur général en conseil, suite à la recommandation du ministre des



## [Texte]

Finance, pursuant to subsection 6(1) of the Bank of British Columbia Business Continuation Act, is pleased hereby to approve the attached sale agreement between Bank of British Columbia and Hongkong Bank of Canada.

**Mr. Hartt:** That is because the sale agreement was between the Bank of British Columbia and Hongkong Bank of Canada. The transaction was complex, but it was the Canadian subsidiary that bought the assets.

**The Vice-Chairman:** So the Order in Council had nothing to do with the payment of the money offshore? Is that what you are saying?

**Mr. Hartt:** "The payment of the money offshore" is a picture phrase. The Order in Council had to do with one contract in a myriad of contracts, and it was accurately stated because it was between those two entities.

**The Vice-Chairman:** And the Cabinet did not have to approve the transaction between CDIC and the Hongkong and Shanghai Bank offshore? Is that what you are saying?

**Mr. Hartt:** To the best of my belief, no Order in Council is required when CDIC makes a payment of this kind.

**Mr. Robertson:** As one of the lawyers involved. . . I did not mention it because there are a lot of provisions, as you can guess, in some agreements. One of the provisions in the agreement between CDIC and the Hongkong and Shanghai Banking Corporation was that it would cause the Hongkong Bank of Canada to enter into the agreement to which you are referring with the Bank of British Columbia.

So that is a totally separate transaction insofar as Orders in Council are concerned. The Order in Council that was involved was a requirement of the Bank Act relating to the business and affairs of a chartered bank and had nothing to do with CDIC as such.

**The Vice-Chairman:** I have been told by someone or other, Mr. Hartt, that your former law firm acted for the Hongkong Bank—not of Canada, but the one that got the money. Is that correct?

**Mr. Hartt:** No, sir.

**The Vice-Chairman:** The third area that concerns me is the question of a statement made in the House on November 27, 1986, in which the Minister of State for Finance said "It is not a transaction that affects the deficit of the Government of Canada". Mr. Dye in his report has pointed out a number of concerns about a loss of tax revenue—rather substantial tax revenue—or a potential loss if Revenue Canada decides not to go after the bank for taxes. Could you tell me if you agree with that

## [Traduction]

Finances, et conformément au paragraphe 6(1) de la Loi sur la poursuite des activités de la Banque de la Colombie-Britannique, est heureuse d'approuver le contrat de vente annexé entre la Banque de la Colombie-Britannique et la Banque de Hongkong du Canada.

**M. Hartt:** C'est parce que le contrat de vente a été conclu entre la Banque de la Colombie-Britannique et la Banque de Hongkong du Canada. Il s'agissait d'une transaction complexe, mais c'était la filiale canadienne qui a acheté l'actif.

**Le vice-président:** Donc le décret en conseil n'avait rien à voir avec le versement des fonds à l'étranger? C'est cela que vous voulez dire?

**M. Hartt:** Vos termes «le versement des fonds à l'étranger» évoquent certaines images. Le décret en conseil portait sur un contrat d'une myriade de contrats, et le libellé était exact, car le contrat en question a été conclu entre ces deux entités.

**Le vice-président:** Et le Conseil des ministres n'a pas dû approuver la transaction conclue entre la SADC et la *Hongkong and Shanghai Bank* à l'étranger? C'est bien cela?

**M. Hartt:** Que je sache, un décret en conseil n'est pas nécessaire lorsque la SADC fait un paiement de ce genre.

**M. Robertson:** A titre d'un des avocats qui a participé. . . Si je n'ai pas mentionné cela, c'est, comme vous pouvez l'imaginer, certaines ententes comportent beaucoup de dispositions. L'une des dispositions dans l'entente conclue entre la SADC et la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation* c'était que cette dernière ferait en sorte que la Banque de Hongkong du Canada concluerait l'entente à laquelle vous faites allusion avec la Banque de la Colombie-Britannique.

Il s'agit d'une transaction tout à fait distincte pour ce qui est des décrets en conseil. Le décret en conseil était nécessaire conformément à la Loi sur les banques concernant les affaires d'une banque à charte, et il n'avait rien à voir avec la SADC.

**Le vice-président:** Quelqu'un m'a dit, monsieur Hartt, que votre ancien cabinet a représenté la Banque de Hongkong, pas celle du Canada, mais celle qui a reçu le paiement. Est-ce exact?

**M. Hartt:** Non, monsieur.

**Le vice-président:** Ma troisième préoccupation porte sur une déclaration faite à la Chambre le 27 novembre, 1986, dans laquelle le ministre d'État aux Finances a dit: «Il ne s'agit pas d'une transaction qui augmente le déficit du gouvernement du Canada». Dans son rapport, M. Dye a signalé un certain nombre de préoccupations concernant une perte assez considérable de recettes fiscales, ou une perte éventuelle si Revenu Canada décide de ne pas aller chercher des impôts auprès de la banque.



[Text]

statement that this transaction has no impact whatsoever on the deficit of Canada?

• 1705

**Mr. Hartt:** Are you referring, sir, to the statment by the Minister of State on November 26?

**The Vice-Chairman:** On the page I am looking at it says November 27, but maybe he made it on November 26 as well.

**Mr. Hartt:** I have filed with the committee the letter I wrote on July 31 to the Auditor General. But you will find if you look at it that I have made reference to the Auditor General's attempt to characterize the remarks of the Minister of State as covering more than they were intended to cover. I believe what the Minister of State was trying to say was you same members who have voted recently to pay uninsured depositors of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank. . . which you undoubtedly know was a draw on the Consolidated Revenue Fund. I point out to you this time that the payment is not a draw on the Consolidated Revenue Fund, but rather on the Deposit Insurance Fund.

So I conclude in my letter to the Auditor General that his attempt to have the Minister's words as to deficit impact stand for more than an assertion that the payment was to be made from the Deposit Insurance Fund and not from the Consolidated Revenue Fund is inventive but far-fetched. I do not believe Minister Hockin was attempting to analyse the secondary, tertiary, or other tax consequences of the transaction. He did not purport to do that, and I do not believe he was trying to do that.

**The Vice-Chairman:** Would you agree with Mr. Dye, however, Mr. Hartt, that the net result of this transaction likely is that taxes will be forgone, and therefore whether it is a traditional tax expenditure situation or not, it is a form of tax expenditure that you and this committee spent some time discussing not too long ago? You understand the concerns of this committee that the committee and Members of Parliament as a whole, and the public, should be made aware of all the tax implications of every transaction that involves a tax expenditure where it is not just a question of money flowing out of the Consolidated Revenue Fund by way of a grant or whatever, but taxes may very well be forgone as a result of a transaction. If that is known to you and the government, it should be a fact that is disclosed; and if it is not known to you and the government, it should be.

**Mr. Hartt:** Well, sir, I guess my answer to that would be first of all that I did have a discussion with this committee about tax expenditures, and I think we are all very close to thinking the same way on this subject. And I think there has been a lot of *rapprochement* between the way we think about these things and the way the Auditor

[Translation]

Pouvez-vous me dire si vous êtes d'accord avec la déclaration selon laquelle la transaction n'a pas d'incidences sur le déficit du Canada?

**M. Hartt:** Faites-vous allusion à la déclaration faite par le ministre d'État le 26 novembre?

**Le vice-président:** La page que je lis est datée du 27 novembre, mais il se peut fort bien qu'il l'ait dit le 26 novembre également.

**M. Hartt:** J'ai déjà déposé auprès du Comité une copie de la lettre que j'ai écrite le 31 juillet au vérificateur général. Mais si vous examinez la lettre, vous allez constater que j'y fais allusion aux efforts du vérificateur général de dire que les observations du ministre d'État ont une portée plus large qu'il ne le pensait. Je crois que le ministre d'État essaie de rassurer les députés, qui venaient récemment de décider de rembourser les déposants non assurés de la Banque commerciale du Canada et de la Nord banque. Comme vous le savez sans doute, ces remboursements se sont effectués à même le Fonds du revenu consolidé. Je vous signale maintenant que le paiement ne s'effectue pas à même le Fonds de revenu consolidé, mais à même le Fonds d'assurance-dépôts.

Je dis donc en conclusion dans ma lettre au vérificateur général que sa tentative de faire en sorte que la déclaration du ministre concernant le déficit est autre chose qu'une affirmation que le paiement devait se faire à même le Fonds d'assurance-dépôts, plutôt qu'à même le Fonds du revenu consolidé est ingénieuse, même si elle est un peu tirée par les cheveux. A mon avis, le Ministre Hockin ne cherchait pas à analyser les conséquences fiscales secondaires, tertiaires ou autres de la transaction. Il n'a pas prétendu faire cela, et à mon avis il ne cherchait pas à le faire.

**Le vice-président:** Seriez-vous néanmoins d'accord avec M. Dye, M. Hartt, pour dire que le résultat probable de cette transaction c'est qu'il aura un manque à gagner fiscal, et donc qu'il s'agisse ou non d'un cas classique des dépenses fiscales, c'est une sorte de dépense fiscale qui a fait l'objet d'une discussion entre vous et le Comité assez récemment? Vous savez que le Comité tient à ce que le Comité, les députés et la population soient informés de toutes les implications fiscales de chaque transaction où il y a une dépense fiscale, où il n'est pas simplement question d'un paiement à même le Fonds du revenu consolidé sous forme de subvention etc. Il se peut fort bien qu'il y a un manque à gagner fiscal à cause de certaines transactions. Si vous et le gouvernement le savez, c'est un fait qui devrait être divulgué. Et si vous et le gouvernement ne le savez pas, vous devriez le savoir.

**M. Hartt:** Tout d'abord, il est vrai que j'ai discuté de la question des dépenses fiscales avec le Comité, et je crois que nous sommes plus ou moins du même avis sur cette question. Je crois qu'il y a eu beaucoup de rapprochement en ce qui concerne notre attitude et celle du vérificateur général. Mais dans ce cas je dois vous

[Texte]

General thinks about them. But in this case I am forced to ask: taxes forgone compared with what?

You see, that comes back to what I said before might be the nub of why we have a disagreement here with the Auditor General. The transaction in question, Mr. McKinlay has already said, is no different from a Crown corporation purchasing insurance from a nonresident insurer. That would yield a deduction for tax purposes in Canada, and the revenue would be accrued and declared for tax purposes in another jurisdiction. That is what happens every time one makes a payment for goods or services to a nonresident of Canada. Parliament voted the Income Tax Act and determined that non-residents should be taxed in that manner. So taxes forgone compared with what, if I may answer a question with a question.

• 1710

**The Vice-Chairman:** Perhaps this is another tax expenditure we should ask the Department of Finance to outline in the annual report of tax expenditures. Mr. Hartt, would you like to take a shot at that one, taxes forgone by payments offshore?

**Mr. Hartt:** I would not like to impede the good work that we are all going to get on with by getting into a discussion about whether this is a tax expenditure or not.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dye, would you like to comment on the issue of whether or not there has been some sort of tax avoidance? Has the Department of Finance been giving tax advice in a situation of this sort improperly? On the basis of what you have heard today, are you content that is not the case, or do you still say it is the case? If so, why?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I do not recall saying the Department of Finance rendered tax advice, but I think I did indicate that I thought they were involved in negotiating a transaction which I felt included tax avoidance as part of the process.

**The Vice-Chairman:** Surely that is as close as you can come to saying they gave tax advice, Mr. Dye.

**Mr. Dye:** The Department of Finance have made it clear to me, and I knew it in the first place, that it is not their department that decides whether or not this is a taxable transaction. The department to decide this is Revenue Canada, Taxation.

It was made clear to me by members of the Department of Finance—in fact Mr. Hartt—that the corporation entered into this at its own risk, that the Department of Finance had not rendered an opinion with respect to advising on the tax implications. Now, I believe they did make sure that corporation officials of the banking corporation got some information from the tax department. That information I believe is not an advance

[Traduction]

demandeur sur quoi repose votre affirmation d'un manque à gagner fiscal?

Vous voyez que cela rejoint mon observation précédente concernant la raison fondamentale pour laquelle on n'est pas d'accord avec le vérificateur général. Comme M. McKinlay l'a déjà dit, la transaction en question n'est pas différente de l'achat d'assurance par une société de la Couronne d'un assureur qui n'est pas résident au Canada. Une telle transaction entraînerait une déduction fiscale au Canada, et les revenus seraient accumulés et déclarés aux fins d'impôt dans un autre pays. C'est ce qui se passe chaque fois qu'on achète des biens ou des services d'un non-résident au Canada. Le Parlement a adopté la Loi de l'impôt sur le revenu et a décidé que les non-résidents devraient être imposés de cette façon. Donc pour répondre à votre question en vous posant une autre, j'aimerais savoir à quoi se rapporte l'impôt auquel vous avez renoncé.

**Le vice-président:** C'est peut-être une autre dépense fiscale que nous devrions demander au ministère des Finances d'indiquer dans son rapport annuel sur les dépenses fiscales. Monsieur Hartt, vous voulez nous parler de ce paiement effectué hors du territoire?

**M. Hartt:** Je ne voudrais pas retarder l'excellent travail que nous avons fait jusqu'à présent avec une discussion à savoir s'il s'agit dans ce cas-ci d'une dépense fiscale ou non.

**Le vice-président:** Monsieur Dye, vous voulez nous dire si c'est une opération d'évasion d'impôt ou non? Le ministère des Finances a-t-il d'une façon abusive donné un avis fiscal dans cette situation? A la suite du témoignage d'aujourd'hui, avez-vous été rassuré, ou maintenez-vous vos objections? Dans ce dernier cas, pourquoi?

**M. Dye:** Monsieur le président, je ne me souviens pas d'avoir dit que le ministère des Finances ait donné un avis fiscal; j'ai simplement indiqué que selon moi, il avait été impliqué dans des négociations en vue d'une opération qui, toujours selon moi, pouvait être en partie une opération d'évasion d'impôt.

**Le vice-président:** Vous êtes bien près de dire qu'il a donné un avis fiscal, monsieur Dye.

**M. Dye:** Le ministère des Finances m'a indiqué clairement, et je le savais très bien, que ce n'est pas lui qui décide si une opération est imposable ou non. C'est le ministère du Revenu, Division de l'impôt, qui s'en charge.

Les représentants du ministère des Finances—de fait, M. Hartt—m'ont dit que la société s'est engagée dans cette opération à ses propres risques, que le ministère des Finances n'avait pas émis d'opinions sur les répercussions fiscales de l'opération. Ils se sont assurés que les représentants de la Banque reçoivent l'information de l'Impôt. Cette information n'a pas pris la forme d'une décision anticipée, seulement de conseil. Si l'opération

[Text]

ruling, but I think it does offer some advice to the bank. It says that if this transaction is indeed characterized as an inducement it probably will not be taxable, whereas if it is characterized as assistance then it may well be taxable.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dye, is there anything unusual about that part of it, that someone entering into a transaction of this sort or a similar sort would not try to seek some sort of ruling or advice from the Department of National Revenue as to the taxability and as to department's position?

Quite frankly, your report has left the impression, in my mind at least, that there was something going on that does not go on in the normal course of these transactions, notwithstanding this is a unique kind of transaction, that the government in some hand or some finger or some pocket was doing something improper. Are you telling me you still believe that is the case? If you do believe it is the case, what is it specifically? If you do not, are you content that a misunderstanding has been cleared up today?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I think it is a problem when officials of a Crown corporation or officials of a government department negotiate a deal that involves a considerable amount of what looks to me to be tax avoidance, even though it is not being characterized that way, and do not advise Parliament. It seems to me that is wrong.

As you know, part of my role is to assist parliamentarians in holding the government accountable. In this case I think you could have been informed and should have been informed. I do not like to see certain corporations having the benefit of advice from public officials who may have been seen at the time to have been directors of a Crown corporation and not deputy ministers of a department. Now, that is a fine distinction, but they had the advantage of that wisdom when other corporations did not. It seems to me that public officials, other than the tax department, should not engage in that kind of negotiation.

• 1715

**The Vice-Chairman:** So are you telling us that it is your opinion that the people who are presently on the board of directors of CDIC could be, in this kind of transaction or if a similar transaction took place in the future, in some sort of a conflict-of-interest situation. Therefore, the board of directors of CDIC should be restructured so that the deputy minister of Finance does not sit on it, the Governor of the Bank of Canada does not sit on it, the Superintendent of Insurance does not sit on it, the Acting Inspector General of Banks does not sit on it, and maybe even the chairman of CDIC does not sit. You are leaving me with the impression that you perceive there is some sort of conflict of interest here.

I am trying to get at what is wrong with this transaction. We have heard from Mr. Hartt and from Mr. McKinlay and from Mr. Robertson that there was no tax advice. That is their evidence, and so far we have had no

[Translation]

pouvait être considérée comme un investissement incitatif elle n'était pas imposable, tandis que si elle était considérée comme une aide, elle pouvait l'être.

**Le vice-président:** Jusque là, est-ce que la situation était normale, monsieur Dye? Une entité qui désirait se lancer dans une opération comme celle-là ne pouvait-elle pas demander une décision ou un avis du ministère du Revenu national à savoir si elle est imposable ou non aux yeux des représentants du ministère?

Je dois vous dire franchement qu'en lisant votre rapport, j'ai eu l'impression en ce qui me concerne qu'il s'était passé quelque chose d'anormal, même si l'opération était unique en son genre, que le gouvernement d'une façon ou d'une autre avait agi abusivement. Êtes-vous toujours de cet avis? Si oui, qu'est-ce qui cloche? Dans le cas contraire, êtes-vous satisfait des explications qui ont été données aujourd'hui?

**M. Dye:** Je n'accepte pas que des fonctionnaires d'une société de la Couronne ou d'un ministère du gouvernement négocient une affaire qui représente un montant d'argent considérable et qui peut donner lieu à une opération d'évasion d'impôt, même si ce n'est pas la façon dont elle est décrite, et ce sans mettre le Parlement au courant. J'y vois quelque chose de répréhensible.

Comme vous le savez, mon rôle consiste en partie à aider les parlementaires à rendre le gouvernement responsable. Dans ce cas, je pense qu'en tant que parlementaire, vous auriez pu et auriez dû être informés. Je n'aime pas voir des entités profiter des avis de fonctionnaires publics qui peuvent être considérés à un certain moment comme des directeurs de l'entité non pas comme des sous-ministres d'un ministère. Il y a peut-être une distinction, mais l'entité a eu un avantage que n'ont pas eu les autres. Il me semble que les fonctionnaires, autres que ceux de l'Impôt, ne devraient pas se lancer dans ce genre d'opération.

**Le vice-président:** Vous nous dites donc à votre avis les gens qui siègent actuellement au conseil d'administration de la SADC pourraient être, si une telle opération ou une opération similaire survenait à l'avenir, dans une situation de conflit d'intérêts. Donc, le conseil d'administration de la SADC devrait être restructuré de façon à exclure le sous-ministre des Finances, le gouverneur de la Banque du Canada, le surintendant des assurances, l'inspecteur général des banques par interim et même le président de la SADC. J'ai l'impression que selon vous il y a là une sorte de conflit d'intérêts.

J'essaie de voir ce qui cloche dans cette opération. M. Hartt, M. McKinlay et M. Robertson nous ont fait savoir qu'il n'y avait pas eu d'avis fiscal. Leur témoignage, que je sache, n'a pas été contredit. Quoi qu'il en soit, en ce qui



*[Texte]*

evidence to the contrary. You are saying, notwithstanding that fact, they should have told Parliament that, because of the fact of their relationship with CDIC and the other hats they wear, there may be a conflict of interest. That is the impression I am getting. Maybe I am wrong. I hope if I am you will correct me, but if I am not I hope you will spell out exactly what should have been done in this situation.

**Mr. Dye:** With respect to the question of public officials being on Crown corporation boards, I think as a generalization, and there certainly should be specific anomalies, it is not in the best interest. I think there does seem to be a conflict there. I think we had evidence before this committee with respect to Canadair, where the deputy minister or a series of deputy ministers were seen by other members of the board to be conveying the views of the Minister to the board of directors.

There is the case of the Petro-Canada access to Petro-Fina documents. This has not come to your committee, but the characterization by the previous Deputy Minister of Finance was that he was a member of the board of this Crown corporation and not the Deputy Minister of Finance: you cannot ask me that question because I am a board member and you do not audit this corporation. That is a fine line to draw.

So as a generalization I would argue against public officials being on Crown corporation boards. I have no problem with their offering advice to those boards. I think that would be very wise and useful. In this particular case the corporation is acting as an agent of the government in order to achieve some socioeconomic purpose of the government, and there is probably more reason for public officials to be on this board than many other Crown corporations. I may be arguing against myself, but I am willing to concede that this is public money. The money did come out of the Consolidated Revenue Fund to the Canada Deposit Insurance Corporation. The corporation did not have the money; the corporation is borrowing from public funds, and while it is only borrowed, it is still public money. I think that is where your conflict is, sir.

**The Vice-Chairman:** It seems to me you are saying that although there may be a potential conflict of interest in having government officials sit on the board of Crown corporations, in this particular case you can understand the reason for having them sit on the board.

In your opinion, if you feel it is legitimate for them to sit on the board—let us say the Deputy Minister of Finance or the Governor of the Bank of Canada—and they have given evidence that they did not give any tax advice to avoid taxes, what sort of disclosure should they make to parliamentarians to relieve the situation that concerns you? What should they be doing, then? In your

*[Traduction]*

nous concerne, ils auraient dû informer le Parlement, à cause de leur charge à la SADC, et de leur autre charge, qu'il y avait possibilité de conflit d'intérêts. Je me trompe peut-être, mais j'ai l'impression que c'est ce que vous pensez. Sinon, reprenez-moi et dites-moi exactement ce qui ne va pas.

**M. Dye:** Pour ce qui est de faire siéger des fonctionnaires au conseil d'administration des sociétés de la Couronne, de façon générale, il y a évidemment des exceptions, je ne pense pas que ce soit une bonne idée. Dans le cas qui nous occupe, il y a apparence de conflit d'intérêts. En ce qui concerne Canadair, le Comité a également entendu que le sous-ministre et la série des sous-ministres qui se sont succédés ont été perçus par les autres membres du conseil d'administration comme les porte-parole du ministre au sein du conseil d'administration.

Il y a également le cas de l'accès par Petro-Canada aux documents de Petro-Fina. Le cas n'a pas été entendu par votre Comité, mais l'ancien sous-ministre des Finances s'est défendu en disant qu'il était membre du conseil d'administration de la société de la Couronne et non pas sous-ministre des Finances dans cette situation. Il a refusé de répondre aux questions en alléguant qu'il était là comme membre du conseil d'administration et que cette société de la Couronne n'était pas sujette à la vérification. La marge est très faible.

Donc, de façon générale, je serais contre le fait que des hauts fonctionnaires siègent au conseil d'administration des sociétés de la Couronne. Je ne vois rien de mal à ce qu'ils donnent des avis à ces conseils d'administration. Je trouve que c'est approprié. Dans ce cas, la société agissait comme agent du gouvernement en vue d'en arriver à une sorte de solution socio-économique; et dans ce cas précis, il y a peut-être davantage lieu d'avoir des fonctionnaires qui siègent au sein du conseil d'administration de la société. J'affaiblis peut-être ma cause, mais je suis prêt à concéder que les fonds en cause étaient des fonds publics. L'argent provenait du fonds de revenu consolidé et était destiné à la Société d'assurance-dépôts du Canada. La société n'avait pas d'argent par elle-même; elle empruntait des fonds publics. Elle empruntait, mais des fonds publics. C'est à ce niveau qu'il y avait conflit.

**Le vice-président:** Donc, si je comprends bien, même s'il peut y avoir apparence de conflit d'intérêts lorsque des hauts fonctionnaires du gouvernement siègent à des conseils d'administration de sociétés de la Couronne, dans ce cas-ci, il y avait, selon vous, de bonnes raisons de procéder de cette façon.

Si c'était le cas, s'ils avaient de bonnes raisons de siéger au conseil d'administration de la société—je parle par exemple du sous-ministre des Finances ou du gouverneur de la Banque du Canada—ils ont indiqué qu'ils n'avaient pas donné d'avis fiscal permettant l'évasion de l'impôt, qu'auraient-ils dû, selon vous, révéler exactement aux parlementaires pour éviter la situation qui vous trouble?



## [Text]

opinion, what sort of disclosure should they make to us as parliamentarians to relieve the situation that concerns you and as a result concerns us?

• 1720

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, if these people should be on a Crown corporation board, by virtue of the nature of the corporation, are they there to represent the public interest? It has all the appearance of a very good business decision, certainly on behalf of the CDIC, because at the end of the day the hit on the Canada Deposit Insurance is \$200 million. I believe that is a taxable corporation, and perhaps that is a deduction. I would have to look up the... I am just advised that even though it is a taxable corporation, that particular payment is not deductible.

Anyhow, you wind up with members of the board of directors, public officials in some cases, making a decision which shares the load instead of squarely placing all the load on the banks. Now, is that a conflict of interest, or is it not? They are certainly acting in the best interests of CDIC, but at the same time they also had other public roles to play. I think that is where you get this sticky question of should public officials be on Crown corporation boards.

**The Vice-Chairman:** They also gave evidence, Mr. Dye, that if they had not gone for this deal of \$200 million it would have cost them \$600 million. If we are talking about what is the public interest, surely going for a deal of \$200 million as opposed to \$600 million is in the public interest, is it not?

**Mr. Dye:** We have talked about alternative ways. That is a scenario that I think is plausible, the way Mr. McKinlay described it. If it was in liquidation and it was \$600 million, certainly values would suddenly plummet and there could well have been a very large loss and disruption to the economy. That is why I am not criticizing the nature of the deal, because I think everybody concerned at the time thought they had worked a wonder. But you could have paid the sub. The Canada Deposit Insurance Corporation could have paid the Canadian sub and taken a guarantee from the parent. We have heard that it was not possible, that it had to be the parent. Time and time again the Government of Canada offers guarantees on behalf of Crown corporations, and that would in effect be a parent-sub relationship. Why could not the parent, the Hongkong and Shanghai Banking Corporation, have been induced to offer its guarantees in the same manner, and then the payment would have been a different matter?

I suppose the payment would have had to have been something more than \$200 million, because \$200 million seems to have been the amount judged at the time, with no hindsight, to be the appropriate amount to cover off all the expenses and losses that were there. If it was a taxable transaction, obviously the amount would have had to have been higher. Had the tax rate been 50% received by provincial governments and the federal government,

## [Translation]

À votre avis, qu'aurait-il dû nous divulguer en tant que parlementaire pour obvier la situation qui vous inquiète et par conséquent qui nous inquiète?

**M. Dye:** Si ces personnes sont appelées à siéger au conseil d'administration d'une société de la Couronne, de par la nature de ladite société de la Couronne, sont-elles là pour défendre l'intérêt public? Selon toutes les apparences, il s'est agi d'une opération financière rentable, certainement pour la SADC, parce qu'il y avait un paiement de 200 millions de dollars attendu au bout du compte. Je pense que c'est une société impossible; il peut s'agir d'une déduction. Je dois vérifier... J'apprends que même si c'est une société impossible, ce paiement n'est pas déductible.

Quoi qu'il en soit, des membres du conseil d'administration, dont des hauts fonctionnaires, ont pris une décision qui avait pour effet de partager le fardeau plutôt que de le faire supporter par les banques. Est-ce un conflit d'intérêts ou non? Ils agissaient dans au mieux des intérêts de la SADC, mais ils avaient d'autres rôles publics à jouer. Voilà ce qui rend difficile la question des fonctionnaires publics qui siègent au conseil d'administration des sociétés de la Couronne.

**Le vice-président:** Ils ont également indiqué dans leur témoignage, monsieur Dye, que s'ils n'avaient pas effectué ce paiement de 200 millions de dollars, le coût aurait été de 600 millions de dollars. Dans l'intérêt public, il valait sûrement mieux payer 200 millions de dollars que 600 millions de dollars, ne croyez-vous pas?

**M. Dye:** Nous avons parlé des autres possibilités. Le scénario tel que décrit par M. McKinlay est plausible. S'il y avait liquidation et si le montant était de 600 millions de dollars, les valeurs auraient pu changer soudainement et il aurait pu y avoir des pertes considérables entraînant un bouleversement de l'économie. Voilà pourquoi je ne critique pas le concept lui-même; à l'époque, tout le monde pensait avoir réussi une affaire splendide. Il reste que la société aurait pu payer la filiale. La Société d'assurance-dépôt du Canada aurait pu payer la filiale canadienne et prendre une garantie de la société mère. On nous dit que ce n'était pas possible, qu'il fallait que ça soit la société mère. Il reste qu'il est arrivé que le gouvernement du Canada offre des garanties au nom des sociétés de la Couronne; dans ce cas, le lien aurait été de société mère à filiale. Pourquoi la société mère, la *Hongkong and Shanghai Banking Corporation*, n'a-t-elle pas été amenée à offrir des garanties de cette façon? À ce moment-là, l paiement aurait été effectué différemment.

Je suppose que le paiement aurait été de plus de 200 millions de dollars, parce que 200 millions de dollars semblaient représenter à l'époque, le montant n'a pas changé par la suite, le montant de toutes les dépenses et de toutes les pertes occasionnées. Si l'opération était impossible, il fallait évidemment que le montant soit un peu plus élevé. Si le taux d'imposition avait été de 50 p. 100 à l'échelon provincial et à l'échelon fédéral, le

*[Texte]*

then the amount would have had to have been \$400 million in order to net out \$200 million. But the taxpayers' account would not have paid it; it would have been a charge upon the banking community. So the only alternative is not a \$600 million liquidation.

**The Vice-Chairman:** Would you like to comment on that, Mr. Hartt or Mr. McKinlay?

**Mr. Hartt:** Sir, it raises the question about what tax avoidance is in the first place. I have always thought it was when you impose an artificial structure on a transaction to render an otherwise taxable transaction non-taxable. You would usually have as your purpose to obtain some kind of tax benefit rather than satisfy any true business or commercial objective.

Mr. Dye is saying to us that what we should do is not do the normal, straightforward, direct transaction that was put before us, but rather plan an artificial tax enhancement scheme. That is what it would have been: to sit and figure out ways whereby the amount of tax the transaction threw off would have been different. The normal and natural transaction was to deal with the party capable of making good on those very important undertakings. If Mr. Dye is saying that no one addressed his mind to maximizing the tax by creating artificial, indirect, non-straightforward transactions, I think that probably is true.

• 1725

**The Vice-Chairman:** Given the benefit of hindsight and all the comments that have gone on, do you believe you should have disclosed the tax implications in this transaction to Parliament?

**Mr. Hartt:** Who is "you" in that question, sir?

**The Vice-Chairman:** You, Mr. Hartt, and the government.

**Mr. Hartt:** I do not get the chance to stand in Parliament and speak.

**The Vice-Chairman:** What about the government then? Do you believe the government should have done so?

**Mr. Hartt:** Without going into details and discussing the tax situations of individual taxpayers, which I believe should not be done—everybody has principles, and that is a very big principle with me—I believe Parliament had sufficient information so its research staffs, analysts, and others, even the non-tax lawyers who have the privilege of being Members of Parliament, could have deduced the consequences for taxation purposes of this transaction. It was clear to Parliament where the money was going, from the two quotations I have read, and I do not think it is a huge leap from there to conclude, because the recipient was a non-resident, that at least in the first instance that non-resident would take the view that an inducement

*[Traduction]*

montant aurait été de 400 millions de dollars pour donner un résultat net de 200 millions de dollars. Cependant, ce ne sont pas les contribuables qui l'auraient acquitté; il aurait été acquitté par les banques. L'alternative n'était donc pas seulement la liquidation à 600 million de dollars.

**Le vice-président:** Avez-vous quelque chose à répondre à cela, monsieur Hartt ou monsieur McKinlay?

**M. Hartt:** Il s'agit de savoir au départ ce qui constitue une opération d'évasion de l'impôt. J'ai toujours pensé que c'était la représentation artificielle d'une opération normalement imposable de façon à la rendre non imposable. Habituellement, le but de l'opération est strictement d'obtenir un avantage du point de vue de l'impôt; l'objectif n'est pas un objectif d'affaires commerciales.

M. Dye nous dit que nous n'aurions pas dû mener l'opération de façon normale, directe et sans détour, que nous aurions dû la mener de façon à accroître artificiellement l'impôt dû. En d'autres termes, nous aurions dû y réfléchir et essayer d'augmenter l'impôt dû dans le cadre de l'opération. La façon naturelle et normale de procéder était de traiter avec l'entité qui était en mesure d'agir et qui avait les ressources nécessaires pour assumer des engagements très importants. Si M. Dye veut dire que personne n'avait pensé à augmenter l'impôt d'une façon artificielle, indirecte et compliquée dans le cadre de l'opération, alors il a raison.

**Le vice-président:** Avec la sagesse rétrospective, vu tout ce qui s'est dit, croyez-vous que vous auriez dû révéler les conséquences fiscales de cette transaction au Parlement?

**M. Hartt:** Qui est visé par «vous» dans cette question, monsieur?

**Le vice-président:** Vous, monsieur Hartt, et le gouvernement.

**M. Hartt:** Je n'ai pas l'occasion de comparaître au Parlement.

**Le vice-président:** Et le gouvernement, alors? Croyez-vous que le gouvernement aurait dû le faire?

**M. Hartt:** Sans entrer dans les détails et sans discuter la situation fiscale de contribuables particuliers, ce qu'on ne devrait pas faire, je crois—tout le monde a des principes, et ce principe m'est très important—je crois que le Parlement dispose de renseignements suffisants pour que son personnel de recherche, ses analystes et d'autres intéressés, même les députés qui sont avocats mais pas fiscalistes, auraient pu déduire les conséquences fiscales de cette transaction. D'après les deux citations que j'ai lues, le Parlement savait où allait l'argent et de là il n'est pas difficile de conclure, je pense, parce que le bénéficiaire n'était pas établi au Canada, que, dans le cas de la première citation, au moins, ce bénéficiaire non résident

[Text]

payment to it of that kind was not taxable in Canada. So I believe Parliament had that information.

**The Vice-Chairman:** Mr. McKinlay, would it not have been possible, as Mr. Dye has indicated, to pay the money to the Canadian Hongkong Bank and to get the guarantee from the offshore Hongkong Bank?

**Mr. McKinlay:** I guess anything is possible. But Mr. Dye is suggesting that we had an offer, a deal, a transaction available, which would cost CDIC \$200 million, and he is proposing that we should have asked the Hongkong Bank people: can we not pay you \$400 million instead? What would you do under the circumstances?

**The Vice-Chairman:** A point well made.

**Mr. Boudria:** It is not the quality of the deal that we are questioning; it is not the integrity of the Hongkong Bank or anything like that. What we are questioning is whether or not Parliament had a right to know. That should be at the centre of what we are looking at—not whether or not... well, it is all right because it was a good deal, or it is all right because the Hongkong Bank are fine people. We will recognize all those things before we start so they need not be restated.

We are told that there was no attempt to hide anything from Parliament; that in fact the information that was given at the Senate committee hearings lacks any reference to the parent company but that is coincidence, it was not meant to be that way; that the money was sent to the Bahamas is another coincidence; that a comfort letter was sought to reduce taxes; that the withholding tax of 25% was not paid; that the Minister said no to a deficit impact. Those are all coincidences. Nothing of this was ever planned by anyone; it just happened that way—all those things. Is that what you are telling us?

**Mr. McKinlay:** Let us deal with them one at a time.

You suggest that there should have been withholding tax held by CDIC and remitted. We had legal advice that the transaction did not require that we do that.

I have already dealt with my own testimony before the Senate; I do not think I need to go into that again.

With respect to your question about whether Parliament is entitled to know, Mr. Hartt has already discussed that with the committee and indicated that there was a briefing session, with all party members present, prior to the matter coming before the House.

On the payment in Nassau, we already addressed that, that the Hongkong and Shanghai Banking Corporation required the payment be made to it and that was a convenient place to make the payment. It had no office in Canada.

[Translation]

penserait qu'une telle incitation n'était pas imposable au Canada. Donc je crois que le Parlement disposait de ce renseignement.

**Le vice-président:** Monsieur McKinlay, n'aurait-il pas été possible, comme M. Dye l'a dit, de payer la Banque Hongkong du Canada et d'obtenir la garantie de la Banque Hongkong d'outre-mer?

**M. McKinlay:** Je suppose que tout est possible. Mais M. Dye laisse entendre que nous avions une offre, une affaire, un marché, qui aurait coûté 200 millions de dollars à la SADC, et il prétend que nous aurions dû demander à la Banque Hongkong de lui payer 400 millions de dollars plutôt. Que feriez-vous dans les circonstances?

**Le vice-président:** C'est bien dit.

**M. Boudria:** Nous ne mettons pas en cause la qualité de la transaction ni l'intégrité de la Banque de Hongkong, rien du genre. Nous voulons savoir si oui ou non le Parlement avait droit à ces renseignements. Cela devrait être au coeur du débat, pas de savoir... eh bien, cela va parce que c'était une bonne affaire ou parce que les gens de la Banque Hongkong sont de braves gens. Nous admettons tout cela avant de commencer pour ne pas avoir à le répéter.

On nous a dit qu'on a essayé de ne rien cacher au Parlement; qu'on ne parle nulle part de la société mère dans les témoignages rendus au comité du Sénat est une coïncidence, que ce n'était pas l'intention; qu'on a envoyé l'argent au Bahamas est une autre coïncidence; qu'on a demandé une lettre d'accord présumé afin de réduire l'impôt; que 25 p. 100 de l'impôt n'était pas retenu à la source; que le ministre a refusé une étude de l'incidence sur le déficit. C'est tout par coïncidence. Personne ne l'avait jamais prévu ni planifié; c'est simplement arrivé ainsi, toutes ces choses là. Est-ce ce que vous nous dites?

**M. McKinlay:** Traitons-en une à la fois.

Vous suggérez que la SABC aurait dû déduire l'impôt à la source et le remettre. On a reçu un avis juridique comme quoi ce n'était pas nécessaire pour cette transaction.

J'ai déjà parlé de mon témoignage devant le Sénat; je ne crois pas qu'il soit nécessaire de le répéter.

Quant au droit du Parlement de savoir, M. Hartt en a déjà parlé avec le Comité et a fait savoir qu'on a obtenu une séance d'information, à laquelle tous les partis étaient représentés, avant que la Chambre ne soit saisie de la question.

Pour ce qui est du paiement à Nassau, nous en avons déjà traité, c'est-à-dire que la société bancaire Hongkong et Shanghai a exigé que le paiement lui soit versé et que c'était un endroit commode pour faire le paiement. La société n'avait pas de bureau au Canada.



[Texte]

[Traduction]

• 1730

**Mr. Boudria:** Mr. Hartt, when did you first become aware of the comfort letter that had been given to the Hongkong Bank and its contents, which could be viewed as having an impact on revenue to the Consolidated Revenue Fund—anyway, that letter, however you impact the contents of it? Were you aware of it prior to statements being made either by yourself or by your officials, at committees of either the House or the Senate, or even before the Minister made her speech in the House concerning the topic?

**Mr. Hartt:** Neither I nor any of my officials made any statements to the House or to the Senate. But I do not mind answering the substantive question. I became aware of the letter while we were still in Vancouver, some time after it had been formally signed and delivered by Revenue Canada and some time before the transaction was consummated.

**Mr. Boudria:** So you were aware before the transaction was consummated.

Given that this kind of letter was sought and received, which had this impact—or could be seen as having an impact, in case you correct me there—on government revenues, was a similar offer made to any of the other parties that had previously or afterwards refused to participate? In other words, was any other participant sought and addressed by saying well, you are not interested at \$200 million, but if we sweeten the pot by making it tax-free, are you interested?

**Mr. Hartt:** Mr. Chairman, the questioner is suggesting a pot was sweetened. That is where the issue is between us. There is an implication in the question that a favour was done that ought to have been extended to others. I was not present during the deliberations by the officials of Revenue Canada who signed the letter. But they do not do favours. They express statements of the law based on the facts submitted to them, and consequences flow from the situation, from the facts as applied to the law. So it was not possible, unless all six Schedule A banks were to remove themselves from Canada and become non-residents of Canada, to put them in the same position as the Hongkong and Shanghai Banking Corporation.

**Mr. Boudria:** If what you are telling us is accurate, then does that not amount to a situation where only foreign concerns actually could have participated in any case, because they had an inherent advantage of \$200 million before they started? Is that what you are telling us—that the Canadian banks could not apply because they did not have that built-in advantage of being offshore?

**Mr. Hartt:** No, sir.

**Mr. Boudria:** Well, what is it, then?

**Mr. Hartt:** I am saying to you that the tax effect, the difference between a taxable \$200 million and a non-taxable \$200 million, was not the issue for which the Canadian banks chose to stand down from this

**M. Boudria:** Monsieur Hartt, quand avez-vous appris l'existence de la lettre d'accord qu'on avait envoyée à la Banque Hongkong et quand avez-vous pris connaissance de son contenu, qui pouvait avoir une incidence sur le revenu de l'État—en tout cas, de la lettre, quelles que soient ses conséquences? Étiez-vous au courant avant les déclarations faites par vous ou les fonctionnaires de votre ministère, devant des comités de la Chambre ou du Sénat, ou même avant que le ministre ne fasse son discours à ce sujet à la Chambre?

**M. Hartt:** Ni moi ni les fonctionnaires de mon ministère n'avons fait aucune déclaration à la Chambre ou au Sénat. Mais je ne m'opposais pas à répondre à la question de fonds. J'ai pris connaissance de la lettre quand nous étions à Vancouver, un peu après la signature officielle et l'envoi par Revenu Canada et un peu avant la conclusion de la transaction.

**M. Boudria:** Donc vous étiez au courant avant la conclusion de la transaction.

Étant donné qu'on a demandé une telle lettre et qu'on l'a reçue, qu'elle a eu une incidence sur les revenus de l'État—ou pouvait l'avoir, si vous voulez apporter cette correction—a-t-on fait une offre semblable à l'une ou l'autre des autres parties qui avait refusé de participer avant ou après? Autrement dit, a-t-on proposé à l'une ou l'autre, qui n'était pas intéressée à 200 millions de dollars, de rendre la transaction exempte d'impôt, donc plus intéressante?

**M. Hartt:** Monsieur le président, mon interlocuteur laisse entendre qu'on a rendu l'affaire plus intéressante. C'est là que nous différons d'opinion. On laisse entendre qu'on a accordé une faveur qu'on aurait dû accorder à d'autres. Je n'ai pas assisté aux délibérations des fonctionnaires de Revenu Canada qui ont signé la lettre. Mais ils n'accordent pas de faveurs. Ils interprètent la loi en fonction des faits qui leur sont présentés et certaines conséquences en découlent. Donc il n'était pas possible, à moins que les six banques énumérées à l'annexe A se retirent toutes du Canada et deviennent des sociétés étrangères, de les mettre dans la même situation que la Société bancaire Hongkong et Shanghai.

**M. Boudria:** Si ce que vous nous dites est exact, est-ce que cela ne revient pas à dire que seulement des sociétés étrangères auraient pu participer en tout cas, parce qu'elles avaient un avantage net de 200 millions de dollars au départ? Est-ce ce que vous nous dites—que les banques canadiennes n'étaient pas admissibles parce qu'elles n'avaient pas l'avantage d'être établies outre-mer?

**M. Hartt:** Non, monsieur.

**M. Boudria:** Alors, qu'en est-il?

**M. Hartt:** Je vous dis que l'avantage fiscal, que les 200 millions de dollars soient imposables ou non, n'était pas la raison pour laquelle les banques canadiennes ne voulaient pas participer à la transaction. Elles ont refusé



*[Text]*

transaction. They chose to stand down from it for reasons of risk, which seemed to them to be inappropriate, given all the circumstances.

**The Vice-Chairman:** Could I just clarify one thing? Mr. Hartt, you had indicated that neither you nor any of your officials were present at hearings with the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce. I believe you said that.

**Mr. Hartt:** And I believe that to be true, although I did say I was home in bed when the hearings took place.

**The Vice-Chairman:** It has been pointed out to me that the Senate hearings, as reported on November 26 and 27, 1986... at the evening meeting Mr. Gordon W. King, General Director of Financial Sector Policy Branch, Department of Finance, was there.

**Mr. Hartt:** I did not realize he was there. Did he give testimony?

**The Vice-Chairman:** In camera.

**Mr. Hartt:** I see. I am sorry. I did not know that.

**Mr. Boudria:** A statement was made some time back in the House; it went as follows: "Provincial governments are supposed to protect the tax system, not to take advantage of it". That statement was made by the present Minister of Finance in answer to a question by the Member of Parliament for Mission—Port Moody in relation to an issue involving the Vancouver transit operation, the Skytrain, in which they were attempting to use a tax vehicle in order to entice people to invest in that particular venture. That statement of the Minister of Finance, provincial governments or even... If I read selectively, "governments are supposed to protect the tax system, not take advantage of it". Is that still a policy of the Department of Finance?

• 1735

**Mr. Hartt:** If the Minister said it, it is the department's policy and it is the Minister's policy. I point out that Mr. King has now advised me that he was in attendance with the Ministers in support of the Ministers and not specifically as a witness at the Senate, which I guess is what caused my confusion.

Let me tell the committee in relation to the question that the Minister has gone beyond that. The Minister does not believe there are two sets of rules, one for provincial governments and one for the federal government, that he has written in April 1987 to every chief executive officer of every federally owned Crown corporation to the following effect:

I am writing to the chief executive officer of each federally owned Crown corporation subject to the Income Tax Act to share my concerns about the use of the Canadian tax system by Crown corporations.

In my budget speech of February 18, I stressed the need to maintain respect for the integrity of our tax system

*[Translation]*

pour des raisons de risques, qui leur semblaient injustifiées, étant donné toutes les circonstances.

**Le vice-président:** Puis-je éclaircir une chose? Monsieur Hartt, vous avez fait savoir que ni vous ni vos fonctionnaires n'avez assisté aux audiences du comité sénatorial des banques et du commerce. Je crois que vous l'avez dit.

**M. Hartt:** Et je crois que c'est vrai, bien que j'ai dit que j'étais chez-moi au lit lorsque les audiences ont eu lieu.

**Le vice-président:** On m'a signalé que les audiences du Sénat, selon le rapport des 26 et 27 novembre 1986... à la séance du soir, M. Gordon W. King, Directeur général de la politique du secteur financier au ministère des Finances, était là.

**M. Hartt:** Je ne le savais pas. A-t-il témoigné?

**Le vice-président:** A huis clos.

**M. Hartt:** Je vois. Je m'excuse. Je ne le savais pas.

**M. Boudria:** On a fait une déclaration à la Chambre il y a quelque temps, à l'effet que les gouvernements provinciaux doivent protéger leur régime fiscal et non pas en profiter. Le ministre des Finances actuel a fait la déclaration en réponse à une question posée par le député de Mission—Port Moody relativement au service de transport de Skytrain de Vancouver, où on essayait d'utiliser des avantages fiscaux pour attirer des investisseurs. Cette déclaration du ministre des Finances, des gouvernements provinciaux ou même... Je peux l'interpréter ainsi: les gouvernements doivent protéger le régime fiscal et non pas en profiter. Est-ce toujours la politique du ministère des Finances?

**M. Hartt:** Si le ministre l'a dit, c'est la politique du ministère et du ministre. Je fais remarquer que M. King m'a informé qu'il a assisté à l'audience pour appuyer les ministres et non pas comme témoin du Sénat; cela explique ma confusion.

Permettez-moi de dire au Comité que le ministre est allé plus loin en ce qui concerne cette question. Le ministre ne croit pas qu'il y a deux règles, une pour les gouvernements provinciaux et l'autre pour le gouvernement fédéral; en avril dernier, il a écrit au président directeur général de toutes les sociétés d'État fédérales ce qui suit:

J'écris au président directeur général de toutes les sociétés d'État fédérales qui sont soumises à la Loi d'impôt sur le revenu pour qu'ils partagent les préoccupations concernant l'utilisation du régime fiscal canadien faite par les sociétés de la Couronne.

Dans mon exposé budgétaire du 18 février, j'ai souligné la nécessité de maintenir le respect de l'intégrité de

## [Texte]

and expressed my concerns about abusive tax-avoidance transactions and tax loss trading. While I remain convinced that our more commercial Crown corporations should retain their current access to the tax system in order to compete on the same footing as their private sector counterparts, I would like to be certain that they neither take nor be seen to take a leadership role in innovative use of the tax system.

I am confident that I will have your support in implementing the spirit of this general policy.

Yours sincerely,

Michael H. Wilson.

**Mr. Boudria:** What is the date of that letter?

**Mr. Hartt:** This one says it is dated April—it is hard to read because it is written by hand—April 13. April 13 is the right date.

**Mr. Boudria:** What year?

**Mr. Hartt:** It is 1987.

**Mr. Boudria:** In other words, after this event.

**Mr. Hartt:** Sir, your question was about provincial governments and a tax offering that was made with the sponsorship of—

**Mr. Boudria:** I know what my question was. I am just trying to find out if this was after or before the deal we are talking about and the short answer is it was after, is that not right?

**Mr. Hartt:** Sir, your question, however, was about the Skytrain transaction. It was written at the time of the Skytrain transaction. I am trying to say there are not two different rules—

**Mr. Boudria:** Yes, I know what my question was.

**Mr. Hartt:** Okay.

**Mr. Boudria:** All right. Thank you. Now, if I can ask a further question on this issue, it was said a little while ago that no favour was done and that we were assuming that favours were done to the Hongkong bank. That is not at issue. I do not think we said that a favour was done but a favour we could argue, or the Auditor General I believe is of the opinion that it could very well be, without having 100% definitive, that a favour was achieved whether it was intended or not. It was achieved by the means by which the funds got to the bank. Is that right?

**Mr. Hartt:** No, sir, it is not right.

**Mr. Boudria:** It is not right.

**Mr. Hartt:** The Auditor General is of the contrary opinion. He believes that no favour was achieved because he believes that the structuring should prove to be unsuccessful—

**Mr. Boudria:** He says that the scheme will not work, I know. But if the scheme works, the effect would be that a favour was achieved by that particular party.

## [Traduction]

notre régime fiscal et j'ai exprimé mes préoccupations au sujet des transactions abusives d'évasion fiscale et des pertes fiscales. Je suis toujours d'avis que les sociétés de la Couronne à caractère plus commercial doivent toujours jouir du régime fiscal afin de rester concurrentiel avec leurs homologues du secteur privé, mais je veux m'assurer qu'elles ne sont pas innovatrices en matière d'avantages fiscaux ni perçues comme telles.

Je suis sûr que je bénéficierai de votre appui en appliquant l'esprit de cette politique générale.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués,

Michael H. Wilson.

**M. Boudria:** Quelle est la date de cette lettre?

**M. Hartt:** Celle-ci est datée du 13 avril, mais il est difficile de lire parce que c'est écrit à la main. Le 13 avril est la bonne date.

**M. Boudria:** De quelle année?

**M. Hartt:** C'est 1987.

**M. Boudria:** Autrement dit, après la transaction.

**M. Hartt:** Monsieur, votre question portait sur les gouvernements provinciaux et une offre fiscale faite avec l'appui de...

**M. Boudria:** Je sais ce qu'était ma question. J'essaie simplement de déterminer si c'était avant ou après la transaction dont il s'agit et en bref c'est après, n'est-ce pas?

**M. Hartt:** Monsieur, votre question portait toutefois sur la transaction Skytrain. La lettre a été écrite lors de la transaction Skytrain. J'essaie de dire qu'on a pas de règles différentes...

**M. Boudria:** Oui, je sais ce qu'était ma question.

**M. Hartt:** D'accord.

**M. Boudria:** D'accord. Merci. Maintenant, si je peux poser une autre question sur ce sujet, on a dit tantôt qu'on n'a accordé aucune faveur et que nous supposons qu'on en avait accordée une à la Banque Hongkong. Ce n'est pas la question. Je ne pense pas que nous ayons dit qu'on a accordé une faveur, mais on pourrait le prétendre, ou le vérificateur général, je crois est d'avis que c'est bien possible, sans en être tout à fait sûr que cela soit voulu ou non. Cela résulte de la façon dont la banque a obtenu l'argent, n'est-ce pas?

**M. Hartt:** Non, monsieur, ce n'est pas le cas.

**M. Boudria:** Ce n'est pas le cas.

**M. Hartt:** Le vérificateur général pense le contraire. Il croit qu'on n'a obtenu aucun avantage parce que, selon lui, l'organisation de la transaction ne donnera pas les résultats escomptés...

**M. Boudria:** Il dit que la combine ne marchera pas, je sais. Mais si elle marche, cela veut dire que la partie en cause a obtenu une faveur.

[Text]

**Mr. Hartt:** No, sir. Can I quarrel with that, please, Mr. Chairman—

**Mr. Boudria:** Sure.

**Mr. Hartt:** —because, you see, the word “scheme” is a colour word. It is a picture word. It is designed to be pejorative. If the structure of the transaction produces no tax, it is solely because the recipient of an inducement payment was a non-resident and not because someone schemed.

**Mr. Boudria:** I will decide whether the words I use are in the pejorative or not.

• 1740

The Department of Finance advises companies, Crown corporations, and everyone else that they should not avoid paying taxes, but at the same time they have allowed—I am not going to say designed, because we cannot prove that, we do not know—this kind of thing to happen. Does it not undermine the confidence of the whole system?

**Mr. Hartt:** I guess that is the Auditor General's essential contention. My answer is it is not a question of allowing this sort of thing to happen. A transaction, which was the alternative to a far worse situation, happened. I am not quite sure what would have happened had I stood up and said I forbid it to happen. I have only a single vote on the board of the CDIC. However, that did not happen and I am not pretending that happened. Nobody allowed something nefarious to happen. A transaction was vigorously pursued and worked at for two weeks non stop, with great effort. It was not just allowed to happen. It was a transaction to save the ongoing, continuing business of the Bank of British Columbia, and an enormous effort was put into making it happen.

**Mr. Boudria:** Of course we were not talking about whether or not the act of negotiating or even arriving at an agreement with the Hongkong Bank was allowed to happen, because of course we know that was a deliberate action. What we are talking about is whether the loophole, or potential loophole, was allowed to happen. As you know very well, that was what I was getting at, and not what you insinuated I was getting at.

**Mr. Hartt:** In that case the question is whether it is a loophole. If Parliament believes it is a loophole, that non-residents should be taxed on goods and services that they sell or render from abroad, please introduce such a bill in Parliament and have it passed. I believe that would be very bad tax policy. There are tax treaties amongst civilized, industrial countries to prevent double taxation of that kind. The so-called loophole flows from the concept of what is a resident of Canada for tax purposes.

[Translation]

**M. Hartt:** Non, monsieur. Puis-je le contester, s'il vous plaît, monsieur le président. . .

**M. Boudria:** Certainement.

**M. Hartt:** . . . parce que, voyez-vous, le mot «combine» a une connotation péjorative. S'il résulte de la transaction qu'on ne paie pas d'impôt, c'est simplement parce que le bénéficiaire d'un paiement d'incitation n'était pas un résident du Canada; ce n'est pas le résultat d'une combine.

**M. Boudria:** C'est moi qui déciderai si les mots que j'utilise ont un sens péjoratif ou non.

Le ministère des Finances dissuade les sociétés, les sociétés de la Couronne, et tous les autres, d'essayer d'éviter de payer des impôts; cependant, il a laissé—et je ne dirais pas qu'il a fait tout pour que cela se produise car je n'ai pas de preuves—ce genre de choses se produire. Est-ce que cela ne mine pas la confiance à l'égard du système?

**M. Hartt:** Je crois qu'il s'agit là de la principale affirmation du vérificateur général. Je dois répondre qu'il ne s'agit pas de décider de laisser ce genre de choses se produire. Il y a eu une transaction qui était la seule solution de rechange à une situation encore plus mauvaise. Je ne sais pas vraiment ce qui se serait produit si j'avais dit que j'interdisais ce genre de transaction. Je n'ai qu'un vote à titre de membre du conseil d'administration de la SADC. Cependant, ce n'est pas ce qui s'est produit, et je ne le prétends pas. Personne n'a laissé des choses abominables se produire. On a tout fait, on a travaillé très fort pendant deux semaines sans arrêt pour pouvoir obtenir cette transaction. Ce n'est pas simplement un hasard. C'est une transaction qui permettait de sauver et de maintenir les activités de la banque de la Colombie-Britannique; il a fallu déployer beaucoup d'efforts pour y arriver.

**M. Boudria:** Nous ne demandons évidemment pas si cette négociation ou cette entente avec la banque de Hong Kong sont le résultat d'une attitude de laisser faire, puisque nous savons tous que c'était là un acte délibéré. Nous nous demandons simplement si on a permis une échappatoire, ou une possibilité d'échappatoire. Comme vous le savez pertinemment, c'est ce que je voulais dire et non pas ce que vous avez laissé entendre.

**M. Hartt:** Dans ce cas là, vous voulez savoir s'il y a échappatoire. Si le parlement croit qu'il y a échappatoire, que les non-résidents devraient payer des impôts sur les biens et services qu'ils vendent ou qu'ils offrent de l'étranger, présentez un projet de loi en ce sens au parlement et faites le adopter. Je crois que cela ne serait pas du tout une bonne politique fiscale. Il existe des traités fiscaux entre les pays civilisés et industrialisés qui visent à empêcher la double imposition de ce genre. Ce que vous appelez une échappatoire découle de la définition de ce qu'est un résident du Canada aux fins de l'impôt.



## [Texte]

**Mr. de Jong:** Mr. Hartt, I resent a bit the remark you made earlier, or the comment, that even non-tax lawyer MPs should have known the tax implications and appreciated the tax implications. Two of my colleagues picked up on the fact that the payment was going to be made to the parent company, and you make a logical conclusion from this that we should have all been aware of the tax implications.

The Minister of State for Finance, who certainly has much more experience and background in all this, stated on October 27 in the House, and I quote:

This particular transaction was a complicated one, structured in such a way that no one, if they had asked, would have been able to figure out the tax implications of the transaction.

So I am suggesting to you, sir, that the Minister himself did not know what the hell was going on. Yet you are suggesting in front of this committee that the MPs should have picked up on this fact. I beg your pardon.

**Mr. Hartt:** If I offended members, I do apologize. I was—

**Mr. de Jong:** Good. Let us continue then.

**Mr. Hartt:** Please, may I answer the question?

**The Vice-Chairman:** Mr. Hartt has the right to comment further, Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Oh, I thought Mr. Hartt was just apologizing and he had finished.

**The Vice-Chairman:** No, no, he wanted to go further than apologize. He wanted to get down on his knees, I think.

**Mr. de Jong:** I doubt that.

**Mr. Hartt:** If it will help, Mr. Chairman. I believe the Minister of State for Finance has had an opportunity to explain the quotation, which the questioner has cited in subsequent exchanges in the House, and indicate what it was that he was addressing when he made that statement. It was not the taxability of the inducement payment, according to his explanation made yesterday.

There is also the question of whether or not one would have imagined at the time that we would be sitting here tonight discussing the very particular viewpoint the Auditor General has on this matter.

• 1745

If one is not to attribute extra-sensory powers to MPs or Ministers, I think it would be fair to say the Minister would not have thought a first-level consequence of the nature of a transaction would have become the object of this kind of a discussion, and I would guess he would not have thought it appropriate in any event to say so-and-so will pay taxes, so-and-so will not pay taxes. I firmly believe it is in the interest of the self-assessment system, it is in the interest of the system of taxation we have in this country, that the taxpayer has a right to confidentiality.

## [Traduction]

**M. de Jong:** Monsieur Hartt, je n'apprécie pas vraiment le commentaire que vous avez fait un peu plus tôt, soit que même les députés qui ne sont pas avocats fiscalistes auraient dû comprendre et su apprécier les répercussions fiscales. Deux de mes collègues ont signalé que le paiement serait versé à la société mère, et vous pensez que la conclusion logique est que nous aurions dû tous être au courant des répercussions fiscales de cette mesure.

Le ministre d'État aux finances qui a certainement beaucoup plus d'expérience dans ce domaine a dit à la Chambre des communes le 27 octobre dernier, et je cite:

Cette transaction est très complexe et elle s'est faite de telle manière que personne n'aurait pu en prévoir les incidences fiscales. Ces questions n'ont été ni soulevées ni examinées. . .

Ainsi, monsieur, même le ministre ne savait vraiment pas ce qui se passait. Pourtant vous dites à notre Comité que les députés auraient dû être au courant de toute cette affaire. Vous avez tort.

**M. Hartt:** Si j'ai froissé les députés je m'en excuse. J'essayais. . .

**M. de Jong:** C'est bien. Poursuivons.

**M. Hartt:** Puis-je répondre à la question s'il vous plaît?

**Le vice-président:** M. Hartt a le droit de donner plus de détails, monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Ah, je pensais que M. Hartt s'excusait simplement et qu'il avait terminé.

**Le vice-président:** Non, il voulait s'excuser encore plus. Je crois qu'il voulait se mettre à genoux pour nous demander de lui pardonner.

**M. de Jong:** J'en doute.

**M. Hartt:** Si cela pouvait rendre les choses plus faciles, monsieur le président, je le ferais. Je crois que le ministre d'État aux finances a eu l'occasion d'expliquer ce commentaire; en effet celui qui m'a posé la question l'a cité à plusieurs reprises à la Chambre. Le ministre a eu l'occasion d'expliquer ce qu'il voulait dire lorsqu'il a dit cela. Il ne discutait pas, d'après ce qu'il nous a expliqué hier, de l'imposition de ce paiement d'encouragement.

Il faut aussi se demander si à l'époque on aurait pu s'imaginer que nous nous serions réunis ce soir pour discuter de cette opinion qu'a exprimée le vérificateur général à cet égard.

A moins que les députés et les ministres n'aient des pouvoirs extrasensoriels, je crois qu'il serait juste de dire que le ministre n'aurait jamais pensé que la nature de cette transaction ferait l'objet d'une discussion de ce genre; de toute façon je ne pense pas qu'il aurait jugé approprié de dire qu'un groupe ou un autre ne paierait pas d'impôt. Je suis convaincu que dans l'intérêt du système d'autocotisation, et du système fiscal au Canada, il faut protéger le droit du contribuable à la confidentialité.



*[Text]*

**Mr. de Jong:** Mr. Hartt, were you personally involved in the negotiations on this as well? Did I hear you mention that you were out to Vancouver as part of the negotiation team on this?

**Mr. Hartt:** Mr. McKinlay has said that other than the Governor of the Bank of Canada, the entire board was present in Vancouver. The governor had his alternate there.

**Mr. de Jong:** While you were out in Vancouver, the Bank of Hongkong was meeting in Toronto and in Ottawa with Revenue Canada. Was the question of the withholding tax also discussed at those meetings?

**Mr. Hartt:** I do not know.

**Mr. de Jong:** Are you aware, Mr. McKinlay, whether the question of withholding tax was discussed at those meetings?

**Mr. McKinlay:** I cannot recall either. I am sorry. That was a year ago.

**Mr. de Jong:** Are either of you aware what Revenue Canada's position would be on the withholding tax?

**Mr. Hartt:** I have not personally asked them the question. Mr. McKinlay has testified that CDIC took the advice of a tax counsel on the question of whether the payment in question was subject to withholding and was satisfied that it was not.

**Mr. de Jong:** Thank you for informing us that you did not personally ask. Are you aware at all of Revenue Canada's position regarding the withholding tax?

**Mr. Hartt:** No, sir.

**Mr. de Jong:** Mr. Hartt, about the tax reform proposals in the white paper, part of those proposals is a section that certainly various witnesses in front of the Finance Committee have testified has very broad, sweeping powers when it deals with anti-avoidance and anti-avoidance measures. In your opinion, had that anti-avoidance measure as proposed by the Minister of Finance in his white paper been in effect, would this deal have been viewed as one that avoided taxes?

**Mr. Hartt:** I have already testified that I do not believe this transaction was one that avoided taxes.

**Mr. de Jong:** Even under the proposed rules of the white paper?

**Mr. Hartt:** The proposed rules of the white paper are precisely designed to import a business purpose test and to eliminate artificiality. As I have testified, this transaction was not artificial and had a business purpose.

*[Translation]*

**M. de Jong:** Monsieur Hartt, avez-vous participé personnellement à ces négociations? Avez-vous dit que vous étiez à Vancouver à titre de membre de l'équipe de négociation?

**M. Hartt:** M. McKinlay a dit qu'outre le gouverneur de la Banque du Canada, tous les membres du conseil d'administration étaient à Vancouver. C'était le remplaçant officiel du gouverneur qui a pris sa place.

**M. de Jong:** Lorsque vous étiez à Vancouver, les représentants de la *Hong Kong Bank* rencontraient à Toronto et Ottawa les représentants du ministère du Revenu. Lors de ces réunions a-t-on discuté du non-paiement des impôts?

**M. Hartt:** Je ne sais pas.

**M. de Jong:** Monsieur McKinlay, savez-vous si la question du non-paiement des impôts a été abordée lors de ces réunions?

**M. McKinlay:** Je ne m'en souviens pas non plus. Je m'en excuse. Il y a déjà un an que ces réunions ont eu lieu.

**M. de Jong:** Savez-vous, l'un ou l'autre, quelle serait l'attitude de Revenu Canada à l'égard du non-paiement des impôts?

**M. Hartt:** Je n'ai pas posé la question aux représentants du ministère. M. McKinlay a dit que la SADC a consulté un avocat fiscaliste à ce sujet afin de déterminer si le paiement en question représentait un évitement. On lui a répondu que non.

**M. de Jong:** Merci de nous avoir fait savoir que vous ne vous étiez pas renseigné personnellement. Savez-vous quelle est la position de Revenu Canada à l'égard du non-paiement des impôts?

**M. Hartt:** Non, monsieur.

**M. de Jong:** Une des propositions du Livre blanc sur la réforme fiscale a été soulevée par des témoins qui comparaissaient devant le Comité des finances. En effet, ils ont dit qu'on prévoyait de très grands pouvoirs en matière d'antiévitement et de règles antiévitement. Si la règle antiévitement proposée par le ministre des Finances dans son Livre blanc avait été en oeuvre, pensez-vous que cette transaction aurait été identifiée comme un évitement d'impôt?

**M. Hartt:** J'ai déjà dit que je ne pensais pas que cette transaction visait à éviter de payer des impôts.

**M. de Jong:** Et si la règle proposée dans le Livre blanc était en oeuvre?

**M. Hartt:** Les règles proposées dans le Livre blanc visent à prévoir un critère d'objet commercial et à éliminer les opérations artificielles. Comme je l'ai déjà dit, cette transaction n'était pas artificielle et était parfaitement justifiée.

[Texte]

**Mr. de Jong:** Indeed, it also has a section in there where a scheme that is so devised that it results in substantial amounts of taxes not being paid. . .

**Mr. Hartt:** Yes, but not with nothing more. There is more to the text than what you are referring to. Of course there has to be a substantial amount of tax not being paid before you have anything to examine. But as I have said, the notions of artificiality are dealt in the proposed rules, and the intent is to import into the statute a business purpose test.

**Mr. de Jong:** Certainly within the proposal is the business purpose test as well. It is not sufficient, because you could always create, as I believe in this case has also occurred, the justification that it was part of normal business practice. The case can also be made that the payment was done in an artificial way and therefore it could definitely fall under the anti-avoidance measure as proposed in Mr. Wilson's white paper.

• 1750

**Mr. Hartt:** I guess we are going to have to agree to disagree, because we think there was nothing artificial about paying the party with whom we dealt and who was in a position to offer us the undertakings we required. We think that anything else would have been artificial.

**Mr. de Jong:** Was there any discussion about the structured deal within the Department of Finance, either by yourself or your officials, when it became clear to you what the tax implications would be?

**Mr. Hartt:** I do not know what your question means.

**Mr. de Jong:** Was there discussion within the Department of Finance as to the nature of this payment and the tax implications of this payment? Was any concern expressed within the department, the type of concern the Auditor General has expressed?

**Mr. Hartt:** No, it is fair to say that I think that was implied in what I said when I said that the Minister of State in his wildest dreams would probably not have imagined that we would be sitting here tonight. I think it would be fair to say that the Auditor General's type of viewpoint was not the subject of discussion within the department.

. During the entire time this transaction was being contemplated I was in Vancouver and the department continued in Ottawa in the ordinary course. I do not want to be in the position of saying that nobody in Ottawa had a discussion with anybody else as they walked down the corridors of the Department of Finance. I can tell you that this was not put on an agenda for a departmental meeting so that we could predict and come to grips with attitudes and concerns of the type raised by the Auditor General.

**Mr. de Jong:** If I might ask one more question to the Auditor General, do you find that this transaction was an unusual one and that perhaps it should have merited

[Traduction]

**M. de Jong:** Cette proposition sur la règle antiévitement touche également les projets qui sont conçus d'une façon telle que des impôts importants ne sont pas payés. . .

**M. Hartt:** Oui, mais rien de plus. Le texte de cette proposition est beaucoup plus détaillé que vous ne le dites. Évidemment, il faut qu'il y ait omission de payer un montant important pour qu'on ait quoi que ce soit à examiner. De toute façon comme je l'ai déjà dit, on parle du caractère artificiel dans les règles proposées, et on veut inclure dans la loi un test d'objet commercial.

**M. de Jong:** Certes, cette proposition comporte aussi le test d'objet commercial. Mais cela ne suffit pas parce que vous pourriez toujours dire, comme on l'a fait dans le cas qui nous occupe, que c'est une façon normale de faire des affaires. On peut également dire que ce paiement a été fait de façon artificielle et qu'il pourrait certainement tomber sous le coup d'une nouvelle règle antiévitement proposée dans le Livre blanc de M. Wilson.

**M. Hartt:** Je crois qu'il faudra simplement accepter que nous ne sommes pas du même avis, parce que nous pensons qu'il n'y a rien d'artificiel à payer celui avec qui nous avons fait affaire et qui pouvait nous rendre service. Toute autre attitude serait à notre avis artificielle.

**M. de Jong:** Avez-vous, vous-même ou vos représentants, discuté de cette entente avec le ministère des Finances lorsque ses incidences fiscales sont devenues évidentes?

**M. Hartt:** Je ne sais pas ce que vous voulez dire.

**M. de Jong:** A-t-on discuté au ministère des Finances de la nature de ce paiement et de ses incidences fiscales? A-t-on soulevé au ministère des préoccupations semblables à celles qu'a soulevées le vérificateur général?

**M. Hartt:** Non, il est juste de dire que c'était évident lorsque j'ai dit que, même s'il avait fait beaucoup jouer son imagination, le ministre d'État aux Finances n'aurait jamais pu penser qu'on se réunirait pour discuter de la question ce soir. Je crois qu'il serait juste de dire que l'opinion présentée par le vérificateur général n'a pas fait l'objet de discussion au ministère.

Lorsque cette transaction était encore à la table de négociations, j'étais à Vancouver, et le ministère continuait à fonctionner comme d'habitude à Ottawa. Je ne veux pas dire que personne à Ottawa n'a discuté avec qui que ce soit d'autre de la question lorsqu'il était dans les couloirs au ministère des Finances. Je peux simplement vous dire que cela n'a pas figuré à l'ordre du jour des réunions au ministère et qu'il était impossible de prévoir et d'essayer de régler tous les points de préoccupation qu'a soulevés le vérificateur général.

**M. de Jong:** J'aimerais poser une dernière question au vérificateur général. Croyez-vous que cette transaction était un peu inusitée et qu'il aurait peut-être été bon

[Text]

some of the discussion that apparently did not take place, as far as Mr. Hartt knew, within the Department of Finance?

**Mr. Dye:** Obviously the transaction is an unusual one. You do not bail out a bank every day of the week, so it is a large and significant transaction.

My view remains that the fact that it was intended to be a tax-free receipt on behalf of the foreign corporation was part of the deal that drove the deal that was fundamental to it. It seems to me that while maybe the Department of Finance did not recognize that, surely the officials of the Hongkong and Shanghai Corporation were very much aware of it and were seeking that type of a deal in order to make the deal go and get \$200 million, one way or the other, into the Hongkong Bank of Canada.

**The Vice-Chairman:** I thank all the witnesses for being with us today and for giving us their evidence so clearly.

I am sure, Mr. Hartt, you will understand the concerns that were raised, particularly after we read the evidence of Mr. McKinlay in the Senate when he said:

If one person is responsible for bringing this deal to fruition, it is Stanley Hartt; he is an amazing man, an extremely brilliant person, an effective negotiator.

**Mr. Hartt:** You are going to make me blush, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** We stand adjourned.

[Translation]

qu'on en discute au ministère des Finances, ce qui, d'après ce qu'en sait M. Hartt, ne s'est pas fait?

**M. Dye:** Il est évident que la transaction est inusitée. Vous ne renflouez pas une banque tous les jours de la semaine, et il s'agit d'une transaction importante.

Je crois cependant qu'un des éléments principaux est qu'on avait prévu qu'un montant serait donné à la société étrangère, un montant sur lequel on ne devrait pas payer d'impôts. C'est un élément fondamental. Il me semble que même si le ministère des Finances ne le reconnaît pas, je suis convaincu que les représentants de la *Hongkong and Shanghai Corporation* étaient parfaitement conscients de la situation et qu'ils ont essayé d'obtenir ce genre d'entente afin d'obtenir 200 millions de dollars, peu importe comment, pour la banque de Hongkong au Canada.

**Le vice-président:** Je tiens à remercier tous les témoins d'être venus cet après-midi et d'avoir répondu de façon aussi claire aux questions.

Je suis convaincu, monsieur Hartt, que vous comprendrez nos préoccupations, tout particulièrement puisque nous savons ce que M. McKinlay a dit au Sénat, soit:

Si l'on doit attribuer à une personne en particulier le mérite de cette transaction, c'est à Stanley Hartt. C'est un homme fascinant et très intelligent, un négociateur efficace.

**M. Hartt:** Monsieur le président, vous allez me faire rougir.

**Le vice-président:** La séance est levée.





















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, November 3, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General.

*From the Department of Finance:*

S.H. Hartt, Deputy Minister.

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

R.A. McKinlay, Chairman of the Board of Directors;

R.N. Robertson, Counsel.

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:*

R.M. Hammond, Deputy Superintendent.

#### TÉMOINS

Le mardi 3 novembre 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général.

*Du ministère des Finances:*

S.H. Hartt, sous-ministre.

*De la Société d'assurance-dépôts du Canada:*

R.A. McKinlay, président du conseil d'administration;

R.N. Robertson, conseiller.

*Du Bureau du Superintendant des institutions financières:*

R.M. Hammond, superintendant adjoint.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Thursday, December 10, 1987

Tuesday, December 15, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 27

Le jeudi 10 décembre 1987

Le mardi 15 décembre 1987

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1987—Chapter 3—  
Audit Notes, Paragraphs 3.79 to 3.84—Department  
of Regional Industrial Expansion—Overexpended  
Appropriation and the Public Accounts of Canada  
1986-87, Volume 1, Section 2, Audited Financial  
Statements of the Government of Canada

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1987—  
Chapitre 3—Paragraphes 3.79 à 3.84—Ministère de  
l'Expansion industrielle régionale—Dépassement de  
crédit et les Comptes publics du Canada 1986-1987,  
volume 1, section 2, États financiers vérifiés du  
gouvernement du Canada

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Alan Redway

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Alan Redway

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Dan McKenzie  
Anthony Roman  
Marcel R. Tremblay

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 10, 1987

(45)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:36 o'clock a.m., this day, in Room 306 West Block, the Vice-Chairman, Alan Redway, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan Hovdebo, Dan McKenzie, Aileen Nicholson, Alan Redway, Tony Roman.

*Acting Member present:* Robert Layton for Marcel R. Tremblay

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: E.R. Adams. From the Office of the Auditor General of Canada: Kenneth M. Dye, Auditor General and Barry Elkin, Principal, Audit Operations Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 3—Audit Notes—Paragraphs 3.62 to 3.70—Department of Finance and the Canada Deposit Insurance Corporation—Possible tax avoidance, of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1987.

On motion of Jean-Guy Guilbault, *it was agreed*,—That the following documents be appended to the Minutes of Proceedings and Evidence:

- 1) Letter from the President of the Treasury Board dated November 27, 1987 responding to the Committee's Eighth Report (*see Appendix "PUBL-24"*);
- 2) Letter from the Secretary of the Treasury Board dated November 12, 1987 dealing with Affirmative Action in the Public Service (*see Appendix "PUBL-25"*);
- 3) Letter from the Deputy Minister of Finance dated November 5, 1987 dealing with information requested at the Committee's meeting of October 15, 1987 (*see Appendix "PUBL-26"*);
- 4) Letter from the Deputy Minister of Indian Affairs and Northern Development dated November 2, 1987 responding to the Committee's Fourth and Fifth Reports (*see Appendix "PUBL-27"*);

On motion of Stan Hovdebo, *it was agreed*,—That the Committee authorize the payment from its hospitality budget of the invoice for the dinner hosted by the Chairman on Tuesday, December 1, 1987 for the visiting participants to the meeting of the Canadian Council of Public Accounts Committees.

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1987

(45)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 36, dans la pièce 306 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Alan Redway, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Stan Hovdebo, Dan McKenzie, Aileen Nicholson, Alan Redway, Tony Roman.

*Membre suppléant présent:* Robert Layton remplace Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams. Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, Vérificateur général et Barry Elkin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Conformément à son mandat permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité continue d'examiner le chapitre 3, paragraphes 3.62 à 3.70—ministère des Finances et Société d'assurance-dépôts du Canada—Évitement fiscal possible, extrait du rapport du Vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1987.

Sur motion de Jean-Guy Guilbault, *il est convenu*,—Que les documents énumérés ci-dessous figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages:

- 1) Lettre du président du Conseil du Trésor, en date du 27 novembre 1987, en réponse au huitième rapport du Comité (*voir Appendice «PUBL-24»*);
- 2) Lettre du secrétaire du Conseil du Trésor, en date du 12 novembre 1987, ayant trait à l'Action positive dans la Fonction publique (*voir Appendice «PUBL-25»*);
- 3) Lettre du sous-ministre des Finances, en date du 5 novembre 1987, ayant trait aux renseignements demandés à la réunion du Comité du 15 octobre 1987 (*voir Appendice «PUBL-26»*);
- 4) Lettre du sous-ministre des Affaires indiennes et du développement du Nord, en date du 2 novembre 1987, en réponse au quatrième et au cinquième rapports du Comité (*voir Appendice «PUBL-27»*).

Sur motion de Stan Hovdebo, *il est convenu*,—Que le Comité assume le paiement, à même le budget affecté aux dépenses de représentation, du déjeuner offert par le président, le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1987, aux participants de la réunion du Conseil canadien des comités des comptes publics.

At 11:01 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 15, 1987  
(46)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:36 o'clock a.m., this day, in Room 308 West Block, the Vice-Chairman, Alan Redway, presiding.

*Members of the Committee present:* Dan McKenzie, Aideen Nicholson, Alan Redway.

*Acting Members present:* Clément Côté for Jean-Guy Guilbault and Jack Harris for Stan Hovdebo.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General and John Hutchinson, Principal, Audit Operations Branch. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* J.A. Macdonald, Acting Comptroller General. *From the Department of Regional Industrial Expansion:* Harry Rogers, Deputy Minister.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 3, Audit Notes—Paragraphs 3.79 to 3.84—Department of Regional Industrial Expansion—Overexpended Appropriation, of the Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1987 and the Public Accounts of Canada, Volume 1, Section 2, Audited Financial Statements of the Government of Canada.

The opening statements of Kenneth M. Dye, Harry Rogers and J.A. Macdonald were deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 11:29 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

À 11 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 15 DÉCEMBRE 1987  
(46)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 36, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Alan Redway, (*vice-président*).

*Membres du Comité présents:* Dan McKenzie, Aideen Nicholson et Alan Redway.

*Membres suppléants présents:* Clément Côté remplace Jean-Guy Guilbault; Jack Harris remplace Stan Hovdebo.

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, Vérificateur général; John Hutchinson, directeur principal. Du Bureau du Contrôleur général du Canada: J.A. Macdonald, contrôleur général par intérim. Du ministère de l'Expansion industrielle régionale: Harry Rogers, sous-ministre.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend d'examiner le chapitre 3, paragraphes 3.79 à 3.84—ministère de l'Expansion industrielle régionale—Dépassement de crédits, extrait du Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1987; ainsi que les Comptes publics du Canada 1986-1987, volume 1, section 2, États financiers vérifiés du gouvernement du Canada.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye, Harry Rogers et de J.A. Macdonald sont tenues pour lues.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, December 15, 1987

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 15 décembre 1987

• 0936

**The Vice-Chairman:** I call the meeting to order. The chairman will be with us shortly, I am told, but in the meantime, I think we should get under way. Today the committee is considering the Audit Note in Chapter 3, Paragraphs 3.79 to 3.84. This concerns the Department of Regional Industrial Expansion; the subject is overexpended appropriation. We will be dealing with the Report of the Auditor General for the fiscal year ending March 31, 1987, and considering the Public Accounts of Canada for 1986-1987, Volume 1, Section 2, Audited Financial Statements of the Government of Canada.

We are pleased to welcome today, the Auditor General, Mr. Dye. I am pleased as well to welcome the Deputy Minister of the Department of Regional Industrial Expansion as it now is, Mr. Rogers. We also welcome the Acting Comptroller General, Mr. Macdonald.

We have received opening statements from all of you gentlemen, and we will consider that you have made those opening statements.

**Statement by Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** In the fiscal year ended March 31, 1987, there were ten instances where departments overexpended appropriations. Two of these overexpenditures, including one at DRIE, were detailed in my 1987 annual report. At DRIE, our audit observation relates to the fact that, at the end of the fiscal year, DRIE over-utilized its Vote 10 for grants and contributions by \$79.8 million.

In our Financial Management and Control Study, we were generally satisfied that departments have adequate mechanisms to ensure that they do not exceed levels of spending authorized by Parliament. But mechanisms or controls are only effective if people use them.

The number of instances of overexpended appropriations this year, although none was anywhere near the size of DRIE's, raises concerns about whether there may be a decreasing regard for the limits set by appropriations, with a resulting erosion of Parliamentary control over spending.

We recognize that there are some circumstances where there may be valid explanations for exceeding an appropriation or vote. And there may be other ways to appropriate funds that Parliament may wish to consider. But at the present time, these votes are the cornerstone for controlling government expenditures and should not

**Le vice-président:** Je déclare la séance ouverte. D'après ce que l'on me dit, la présidente ne saurait tarder, mais d'ici là je pense que nous pouvons commencer. Le Comité débattera aujourd'hui le chapitre III du rapport du Vérificateur général, intitulé *Notes de vérification* et plus particulièrement les paragraphes 3.79 à 3.84 qui traitent du ministère de l'Expansion industrielle régionale, et notamment du problème de dépassement de crédits. Il s'agira donc aujourd'hui du rapport du Vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1987, et des Comptes publics du Canada de l'exercice 1986-1987, volume I, section 2, états financiers vérifiés du gouvernement du Canada.

Nous sommes heureux de recevoir aujourd'hui le vérificateur général, M. Dye, ainsi que le sous-ministre du ministère de l'Expansion industrielle régionale, M. Rogers. Nous avons également le plaisir de recevoir M. Macdonald, contrôleur général du Canada par intérim.

Nous avons reçu vos déclarations, messieurs, et nous allons les faire imprimer au compte rendu de séance comme si vous les aviez lues.

**Déclaration de Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1987, il y a eu dix cas de dépassement de crédits par les ministères. Deux de ces dépassements de crédits, dont celui au MEIR, ont été traités en détail dans mon rapport annuel de 1987. Au MEIR, notre observation de vérification se rapporte au fait que, à la fin de l'exercice, le MEIR a dépassé de 79,8 millions de dollars son crédit numéro 10 voté au titre des subventions et contributions.

Dans notre chapitre sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, nous signalons qu'en règle générale les ministères disposent de mécanismes satisfaisants pour s'assurer qu'ils ne dépassent pas les limites autorisées par le Parlement en matière de dépenses. Cependant, les mécanismes ou les contrôles ne sont efficaces que dans la mesure où les personnes les utilisent.

Le nombre de cas de dépassement de crédits, cette année, bien qu'aucun autre cas n'atteigne l'importance de celui du MEIR, nous rend soucieux de la possibilité que l'on tienne de moins en moins compte des limites fixées par les crédits et que cela entraîne une érosion du contrôle qu'exerce le Parlement sur les dépenses.

Nous reconnaissons que, dans certaines circonstances, l'on puisse expliquer, de façon valable, un dépassement de crédits. Également, il peut y avoir d'autres moyens pour affecter les fonds que le Parlement pourrait envisager. Cependant, au moment actuel, les crédits servent de pierre angulaire au contrôle des dépenses du



## [Text]

be exceeded except in the most unusual and compelling circumstances.

If appropriations have been exceeded, full disclosure to Parliament should be provided in the Public Accounts of Canada. In this regard, Part I of Volume II shows the use of each vote together with amounts lapsed, overexpended, and carried forward as the case may be.

However, the government's summary Statement of Use of Appropriations in Section 2 of Public Accounts Volume I is much less clear. For fiscal 1987, this statement reports seven instances of overexpenditure, when in fact ten individual appropriations were exceeded. The reason for this discrepancy is that amounts are summarized by department, and one department overexpended two votes while another overexpended three. One wonders if it would not be more informative to include a succinct note to the government's financial statements that would disclose, on an exception basis, full details of all amounts overexpended together with significant amounts lapsed and carried forward.

Some years ago, the government introduced a Payables at Year End—PAYE—policy to make visible overexpended amounts for scrutiny by Parliament. The policy requires departments to include in expenditure all debts due at the end of the year. Before PAYE, debts were recorded only up to appropriation limits. Debts incurred beyond the limits were simply not shown.

Clearly, PAYE is working. The enhanced visibility that it provides is particularly important to members of your committee, who keep a watchful eye on government spending by calling to account those who have exceeded appropriation limits imposed by Parliament.

**Statement by H.G. Rogers (Deputy Minister, Department of Regional Industrial Expansion):** The purpose of my opening statement today is to provide background information to the committee on the overexpenditure of \$80 million in fiscal year 1986-87 by the Department of Regional Industrial Expansion, and to further advise the committee what action is being taken within the department to avoid a re-occurrence of this in the future. The overexpenditure is pointed out in Audit Note 3.79 of the 1987 report of the Auditor General, and in the Statement of Use of Appropriations for the year ended March 31, 1987, in the Public Accounts of Canada for 1986-87.

As the committee is well aware, the facts of this overexpenditure have been public knowledge for some time, having been disclosed to the House of Commons by the then Minister of Regional Industrial Expansion in May of this year—at which time an internal as well as an independent investigation into the circumstances of the overexpenditure were announced—and again in further

## [Translation]

gouvernement et il ne faudrait pas les dépasser, sauf dans les circonstances les plus extraordinaires et contraignantes.

S'il y a eu des cas de dépassement de crédits, on devrait les déclarer en entier au Parlement, dans les Comptes publics du Canada. À cet égard, la partie I du volume II indique l'emploi de chaque crédit, ainsi que les montants annulés, suremployés (dépassés) et reportés, selon le cas.

L'État sommaire de l'emploi des crédits (du gouvernement), à la section 2 du volume I des Comptes publics, est bien moins clair. Pour l'exercice 1987, cet état signale sept cas de dépassement de crédits alors que, en fait, il y en a eu dix. La raison de cet écart est la suivante: les montants sont résumés par ministère et, dans le cas d'un ministère, il y a eu dépassement de deux crédits, et dans le cas d'un autre, il y a eu dépassement de trois crédits. On se demande s'il ne serait pas plus utile d'inclure une note succincte, jointe aux états financiers du gouvernement, qui donnerait, le cas échéant, tous les détails concernant les montants dépassés, ainsi que les importants montants annulés et reportés.

Il y a quelques années, le gouvernement lançait une politique en matière de Comptes à payer à la fin de l'exercice—CAPAFE—pour mettre en évidence les montants dépassés afin qu'ils puissent être examinés avec soin par le Parlement. Selon cette politique, les ministères sont tenus d'inclure dans les dépenses toutes les dettes impayées à la fin de l'exercice. Avant l'établissement de cette politique, on n'inscrivait que les dettes contractées jusqu'aux limites fixées par les crédits. Les dettes contractées au-delà des limites n'étaient tout simplement pas inscrites.

Il est évident que la politique en matière de CAPAFE donne de bons résultats. Elle facilite particulièrement la tâche des membres de votre comité qui surveillent les dépenses engagées par le gouvernement en demandant des comptes à ceux qui ont dépassé les limites imposées par le Parlement.

**Déclaration de H.G. Rogers (sous-ministre, Ministère de l'Expansion industrielle régionale):** Le but de ma déclaration préliminaire, aujourd'hui, est d'informer le Comité sur le problème de dépassement de 80 millions de dollars des dépenses par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, pour l'année financière 1986-1987, et de lui indiquer ce que le ministère fait pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise à l'avenir. Le dépassement est signalé dans la Note de vérification 3.79 du rapport de 1987 du vérificateur général et dans l'État de l'emploi des crédits pour l'année terminée le 31 mars 1987, dans les Comptes publics du Canada de 1986-1987.

Le Comité sait bien que ce problème de dépassement des dépenses est connu du public depuis quelque temps, puisque des renseignements à ce sujet ont été dévoilés à la Chambre des communes par celui qui était ministre de l'Expansion industrielle régionale en mai, cette année—lorsqu'on a annoncé qu'une enquête interne et une enquête indépendante sur les circonstances qui ont

## [Texte]

detail when the findings of the investigations were released and tabled in the House of Commons in August.

I will reiterate for the benefit of the committee the chronology of events.

By March 31, 1987, the department had recorded expenditures of \$655 million against its grants and contributions budget of \$799 million approved for the fiscal year. This, Madam Chairperson, was 82% of the amount appropriated.

As the committee is aware, expenditures against the 1986-87 appropriations continued to be recorded for invoices attributable to project support in the period prior to March 31, 1987, under Section 30 of the Financial Administration Act. By April 30, 1987, the expenditure had risen to \$778 million, equivalent to 97% of the appropriation. By May 15, 1987, the cut-off date for recording claims against the prior year appropriations, the expenditure had risen to \$879 million or 110% of the appropriation. The department had thus overspent its 1986-87 vote 10 appropriations by \$80 million.

As the committee members are undoubtedly aware, when an overexpenditure occurs, the government policy on payables at year end requires that they be automatically placed as a first charge against the equivalent appropriation of the following year. This policy ensures that the actual expenditures over a two-year period will not exceed parliamentary appropriations.

The true dimensions of the overexpenditure problem were to be measured not only by the size of the overexpenditure in 1986-87, but also in terms of its implications for expenditure commitments carried forward from project approvals of prior years, and the resulting impact on the uncommitted balance of the 1987-88 appropriation available to apply against new project approvals requiring funds in 1987-88 and beyond. The integrity of the design of the department's forecasting, commitment and expenditure control systems was called into question as a result of this major overexpenditure.

Investigations were started as soon as the overexpenditure was disclosed: an internal investigation ordered by the Deputy Minister of the day, and an independent investigation by Price Waterhouse commissioned by the then Minister of Regional Industrial Expansion.

These investigations were completed, the reports examined by the Minister and a corrective action plan was developed. The Price Waterhouse and internal reports were tabled on August 27, 1987 in the House of Commons, along with a report by the then Minister

## [Traduction]

entraîné le dépassement des dépenses seraient menées—et que d'autres détails ont été fournis lorsque les conclusions des enquêtes ont été publiées et déposées à la Chambre des communes, en août.

Je vais faire un exposé chronologique de la situation pour les membres du Comité.

Le 31 mars 1987, le ministère avait enregistré des dépenses de 655 millions de dollars par rapport au budget des subventions et contributions de 799 millions qui avait été approuvé pour l'année financière. Cela, madame la présidente, correspondait à 82 p. 100 du montant des crédits.

Comme les membres du Comité le savent, on a continué d'inscrire les dépenses enregistrées par rapport aux crédits de 1986-1987 en se basant sur des factures attribuables à des projets qu'on avait décidé d'appuyer avant le 31 mars 1987, conformément à l'article 30 de la Loi sur l'administration financière. Le 30 avril 1987, les dépenses atteignaient 778 millions de dollars ou 97 p. 100 des crédits. Le 15 mai 1987, soit la date limite fixée pour l'inscription des réclamations devant être couvertes par les crédits de l'année précédente, les dépenses avaient grimpé à 879 millions de dollars, soit 110 p. 100 des crédits. Le ministère avait donc dépensé une somme dépassant de 80 millions de dollars le crédit 10 pour 1986-1987.

Les membres du Comité savent certainement que, lorsqu'il y a dépassement des dépenses, la politique du gouvernement sur les montants à payer à la fin de l'année exige qu'ils soient automatiquement imputés, avant tous autres frais, au crédit équivalent de l'année suivante. Cette politique assure que les dépenses actuelles réparties sur deux ans ne dépassent pas les crédits parlementaires.

Il convenait de mesurer l'ampleur réelle du problème de dépassement des dépenses non seulement en fonction de l'importance des chiffres enregistrés pour 1986-1987, mais aussi en fonction de ses conséquences sur les engagements de dépenses reportés pour les projets qui avaient été approuvés au cours des années antérieures, et de son effet sur le solde non engagé des crédits disponibles en 1987-1988 et pouvant servir à l'approbation de nouveaux projets auxquels des fonds devraient être consacrés en 1987-1988 et plus tard. L'intégrité de la conception du système de prévision, d'engagement et de contrôle des dépenses du ministère a été aussi remise en question lorsque le problème de dépassement majeur des dépenses a fait surface.

On a commencé à faire enquête dès que des renseignements sur le dépassement des dépenses ont été dévoilés: le sous-ministre qui était en place a demandé qu'on fasse une enquête interne et le ministre de l'Expansion industrielle régionale a chargé la firme Price Waterhouse de faire une enquête indépendante.

Les enquêtes ont eu lieu, les rapports ont été examinés par le ministre et des mesures rectificatives ont été élaborées. Le rapport de Price Waterhouse et le rapport interne ont été déposés à la Chambre des communes le 27 août 1987 en même temps qu'un rapport du ministre

## [Text]

entitled "Financial Management of the Grants and Contributions Budge. Vote 10, of the Department of Regional Industrial Expansion", setting out the measures that the department would follow to correct the identified deficiencies.

I had meanwhile been appointed Deputy Minister of DRIE, which a first priority of strengthening the department's financial controls and supporting systems.

I would like to turn now to the findings of the investigations, and the corrective action that has been taken.

Both the Price Waterhouse study and the internal study pointed to deficiencies in forecasting, budgeting, financial reporting, financial control and program management. Copies of these reports and the report setting out the planned corrective measures have been made available to committee members, so I need not repeat here all the findings. It might be useful, though, to give a brief account of the status of the various corrective measures that were decided upon.

## In Budgeting:

1. Over-budgeting has been discontinued;
2. Revised budgets have been allocated to Responsibility Centre managers to meet existing commitments and to allow new commitments to be approved under existing programs involving expenditures in 1987-88 and beyond;
3. The budgets have been sub-divided into controlled allotments and all transfers between controlled allotments must be approved by the Deputy Minister; and
4. A five-year cashflow forecast is under preparation for the department.

## In Forecasting:

1. Responsibility Centre managers have been instructed that they will be held accountable for the accuracy of their cashflow forecasts and for administering their program responsibilities within allocated budgets;
2. Headquarters has discontinued the practice of discounting Responsibility Centre forecasts. This means no more double discounting referred to in the reports tabled in the House of Commons;
3. Multi-year cashflow forecasts have been reviewed within the department on a project-by-project basis;
4. Each Responsibility Centre has been instructed to record claims for payment upon receipt, and a central registry has been established to maintain a central record of claims against the department's appropriations; and

## [Translation]

intitulé «Gestion financière du budget (crédit 10) des subventions et contributions du ministère de l'Expansion industrielle régionale». Il décrivait des mesures que le ministère entend prendre pour remédier aux lacunes cernées.

Dans l'intervalle, j'ai été nommé sous-ministre du MEIR, et on m'a chargé d'accorder la plus haute priorité au renforcement des systèmes de contrôle financier du ministère et leurs systèmes de soutien.

J'aimerais maintenant parler des conclusions des enquêtes et des mesures rectificatives qui ont été prises.

L'enquête de Price Waterhouse et l'enquête interne ont dénoté des lacunes dans les prévisions, la budgétisation, les rapports financiers, les contrôles financiers et la gestion de programmes. Des copies de ces rapports et le rapport décrivant les mesures rectificatives que le ministère entend prendre ont été fournis aux membres du Comité, il n'est donc pas nécessaire que je répète toutes les conclusions. Il serait peut-être utile toutefois de donner un bref aperçu des diverses mesures rectificatives qu'on a décidé de prendre.

## Dans la budgétisation:

1. La budgétisation excessive a cessé;
2. Des budgets révisés ont été alloués aux gestionnaires des centres de responsabilité pour qu'ils puissent respecter les engagements déjà pris et pour que les nouveaux engagements puissent être approuvés dans le cadre des programmes en vigueur qui nécessiteront des dépenses en 1987-1988 et plus tard;
3. Les budgets ont été sous-divisés en affectations contrôlées et tous les transferts entre affectations contrôlées doivent être approuvés par le sous-ministre;
4. Le ministère fait des prévisions de mouvements de trésorerie pour cinq ans.

## Dans les prévisions:

1. On a fait savoir aux gestionnaires des centres de responsabilité qu'ils auront l'obligation de rendre compte de l'exactitude de leurs prévisions de mouvements de trésorerie et de l'administration de leurs programmes, dans les limites des budgets alloués;
2. La pratique d'actualisation, dans les prévisions des centres de responsabilité, a cessé à l'administration centrale. Cela signifie qu'on n'appliquera plus la méthode de la double actualisation mentionnée dans les rapports déposés à la Chambre des communes;
3. Les prévisions de mouvements de trésorerie pluriannuelles pour chaque projet ont été révisées au ministère;
4. On a demandé à chaque centre de responsabilité d'inscrire toutes les demandes de paiement dès qu'elles sont reçues et on a établi un registre central des demandes devant être couvertes par les crédits du ministère;



*[Texte]*

5. Responsibility Centres have each prepared revised forecasting procedures, which are being reviewed centrally, and which will be included in a departmental financial procedures manual.

*In Financial Reporting:*

1. Responsibility Centre managers are reviewing program commitments on a monthly basis;

2. A financial report is being prepared weekly on the status of Responsibility Centre budgets and project approvals;

3. This financial report is reviewed weekly at the meeting of the DRIE Internal Board; and

4. A Systems Review Working Group has been established to study and report on DRIE's financial and program management information systems.

*In Financial Control:*

1. The Deputy Minister signs all project commitments pursuant to section 25 of the Financial Administration Act;

2. Responsibility Centres have all be advised of DRIE's financial situation and financial functional direction and control is being strengthened; and

3. A new financial management manual is being prepared for future use.

*In Program Management:*

1. A review of DRIE standard contractual agreements has been carried out in order to ensure that the department has adequate control over project management and cashflow;

2. Comprehensive periodic reviews of all the department's contractual agreements now are carried out in order to validate the current information base;

3. Instructions have been issued to Responsibility Centres to review, on an urgent basis, all existing contractual agreements and determine which are in technical default, particularly with regard to the project schedule dates specified in the agreement;

4. A new default clause has been added to the standard contribution agreement to bring clearly to the attention of the applicants that the offers could be withdrawn when slippages in project schedules are due to factors within their control;

5. The policy governing acceptance of cost overruns and the policy pertaining to the acceptance of additional government support have been tightened; and

6. The legal defition of "commitments" has been reviewed with the Department of Justice and procedures put into place to ensure that no commitment can be entered into inadvertently.

*[Traduction]*

5. Chaque centre de responsabilité a établi de nouvelles méthodes de prévision qui sont soumises à une révision centrale qui seront consignées dans un manuel d'administration financière du ministère.

*Dans les rapports financiers:*

1. Les gestionnaires des centres de responsabilité examinent les engagements dans le cadre des programmes une fois par mois;

2. Un rapport financier est établi chaque semaine sur l'état des budgets des centres de responsabilité et sur l'approbation de projets;

3. Ce rapport financier est examiné chaque semaine à la réunion du comité interne du MEIR.

4. Un groupe de travail sur l'examen de systèmes a été constitué pour étudier les systèmes d'information de la gestion sur les finances et les programmes du MEIR.

*Dans les contrôles financiers:*

1. Le sous-ministre signe tous les engagements concernant des projets, conformément à l'article 25 de la Loi sur l'administration financière;

2. Les centres de responsabilité ont été mis au courant de la situation financière du MEIR et les directives sur les finances et les contrôles sont renforcées;

3. Un nouveau manuel de gestion financière, pour utilisation future, est en cours de rédaction.

*Dans la gestion des programmes:*

1. Un examen des ententes contractuelles standards du MEIR a été effectué pour assurer que le ministère puisse exercer les contrôles nécessaires sur la gestion de projets et les mouvements de trésorerie;

2. Des revues exhaustives périodiques de toutes les ententes contractuelles du ministère sont maintenant effectuées pour valider l'actuelle base de données;

3. Des directives ont été émises à l'intention des centres de responsabilité, leur demandant de passer en revue, de toute urgence, toutes les ententes contractuelles en vigueur et de déterminer celles qui accusent des manquements, surtout en ce qui a trait aux échéanciers de projets indiqués dans les ententes;

4. Une nouvelle clause sur les manquements a été insérée dans l'entente de contribution standard pour que les requérants sachent bien que les offres peuvent être retirées lorsque les retards dans les échéanciers des projets sont dus à des facteurs sur lesquels ils peuvent exercer un contrôle;

5. La politique régissant l'acceptation des dépassements de coûts et la politique régissant l'acceptation de tout appui nouveau du gouvernement ont été resserrées;

6. La définition légale du terme «engagement» a été examinée au ministère de la Justice et des méthodes ont été adoptées pour assurer qu'il ne soit pas possible de prendre des engagements par mégarde.



*[Text]*

I believe I can safely reassure the committee that in the light of all these measures, the department is managing its financial affairs much more attentively. It is safe to say, further, that we are doing everything within our power and control to try to ensure that the overexpenditure situation experienced in 1986-87 will not occur again.

I believe it is desirable for the purpose of the committee to put on the record some of the many challenges the department faces in managing its appropriations.

The explanation of the overexpenditure lies in part in the recent history of departmental expenditures and in part in the "real life" environment in which the department is required to administer its programs.

First, the recent history. When the department was formed in 1982, the country was in the depths of a recession. The department's appropriations were high and there simply was not enough investment taking place in Canada to generate the number of applications for assistance that would be necessary to take up approved appropriations under DRIE's Vote 10 funded programs. As a result, the department repeatedly lapsed appropriations from 1983-84 to 1986-87. The record of these lapses is set out in the two reports.

Managers during this era were in fact diligently attempting to generate activity in the various regions to foster economic development throughout Canada, but the take-up of programs was not happening for the most part. The annual rate of applications to the department during those years went down to about 5,300 per year.

During this era managers experienced year after year an underspending of funds for the purposes for which they had been voted by Parliament. Consequently, as noted in the reports, little attention was being paid within the department to forecasting and budgeting with the precision that would be necessary during periods of tight budgetary control to avoid an overexpenditure.

By the 1986-87 fiscal year, program activity had changed. Investment was booming, and firms were applying for assistance in unprecedented numbers. Applications during 1985-86 and 1986-87 had increased to 6,000 and 6,500 respectively. As a consequence of increased economic and program activity and increased approvals, commitment of program funds for current and future years was rising rapidly, and forward slippage of program commitments was declining. At the same time, the government was entering an era of budget reductions when many departments including DRIE were operating against reduced appropriations. DRIE along with other government departments experienced a series of successive reductions in its Vote 10 appropriations.

*[Translation]*

J'estime que je peux rassurer le Comité, en toute sécurité, en affirmant que, grâce à toutes ces mesures, le ministère gère ses finances avec beaucoup plus de rigueur. Je puis affirmer avec certitude que nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour garantir qu'une situation comme celle du problème de dépassement des dépenses de 1986-1987 ne se reproduira plus.

J'estime que le Comité aurait intérêt à prendre note de certains des nombreux défis que devra relever le ministère dans la gestion de ses crédits.

Le problème du dépassement des dépenses est dû en partie à la situation récente, au ministère, en ce qui a trait aux dépenses, et en partie aux conditions dans lesquelles le ministère doit administrer ses programmes.

Premièrement, la situation récente. Lorsque le ministère a été formé, en 1982, le pays était en pleine récession. Les crédits accordés au ministère étaient considérables et il n'y avait tout simplement pas assez d'investissements, au Canada, pour que le ministère reçoive le nombre de demandes d'aide nécessaire au versement de sommes dans le cadre des programmes de financement devant être couverts par le crédit 10 du MEIR. Par conséquent, le ministère, chaque année de 1983-1984 à 1986-1987, a dû annuler les fonds inutilisés. Les deux rapports font état de ces annulations de crédits.

Les gestionnaires, à cette période, s'efforçaient en fait de susciter des activités dans les diverses régions pour favoriser le développement économique dans tout le Canada, mais il n'y avait pas suffisamment de demandes pour la plupart des programmes. Le nombre de demandes reçues, au ministère, ces années-là, a régressé à 5,300 par année environ.

Durant cette période les gestionnaires avaient, chaque année, un problème de sous-utilisation des crédits obtenus du Parlement. Par conséquent, comme les rapports l'ont indiqué, le processus de prévision et de budgétisation, n'avait pas la rigueur qui aurait été nécessaire en période de stricts contrôles budgétaires visant à éviter les dépassements des dépenses.

Au moment des prévisions pour l'année financière 1986-1987, la situation avait changé. L'investissement était en pleine effervescence et le nombre de demandes d'aide des entreprises a atteint des niveaux records. En 1985-1986 et 1986-1987, le nombre de demandes avait augmenté pour atteindre 6,000 et 6,500, respectivement. Vu l'augmentation de l'activité économique, du recours aux programmes et des approbations, il y a eu une montée subite des engagements de fonds pour les années en cours et à venir, et il y avait moins de retards dans l'exécution des programmes. C'est en cette même période que le gouvernement a commencé à réduire les budgets, lorsque de nombreux ministères, dont le MEIR, se sont fait couper leurs crédits. Le MEIR et d'autres ministères ont connu des réductions successives des montants alloués au crédit 10.

[Texte]

Lulled by years of underspending, departmental management did not have the financial management and control systems in place to allow them to adequately assess the consequences of increased applications and project approvals and to manage accordingly, particularly in a period of reducing budget levels. That is a bit of the history.

The second component of the explanation lies in the "real life" environment in which the department must administer its programs. Like other departments, DRIE must prepare spending plans well in advance of the fiscal year, which culminate in spending estimates being tabled by the President of the Treasury Board in Parliament just in advance of the beginning of the new fiscal year. Like other departments, DRIE is required to forecast well in advance of the beginning of the upcoming fiscal year how much money will be required for expenditures during the upcoming fiscal year, as well as in future years, based on commitments in hand as well as on commitments to be entered into during the upcoming fiscal year. In this regard, however, DRIE has a unique and complex forecasting problem.

Let me provide you with a sense of the complexity involved in arriving at these forecasts. The department administers some 140 programs, varying from single purpose, single project programs, through general programs such as the Defence Industry Productivity Program and the Industrial Regional Development Program, and all the way to programs jointly funded with provincial governments under subsidiary agreements to the General Development Agreements and the Economic and Regional Development Agreements. These programs are administered through a network of regional and district offices throughout Canada.

The dimension of the problem is the process that must be followed in the life-cycle administration of each and every project. A typical case would be an application by a firm for assistance under a DRIE funded program, or a program funded jointly with a province or territory. The firm applies for assistance, the application is examined, and it is deemed to be either eligible or ineligible. If deemed eligible, an analysis of the project begins in order to determine whether the project is likely to be commercially viable, whether it would proceed without government assistance, and whether it would be of significant economic and social benefit. This process can take weeks or even months. Once this analysis is complete, the project may be rejected or approved and an offer made to the applicant, who then, within a timeframe of often up to three months, either accepts or rejects the offer. If accepted, funds will not usually flow until some time later when the applicant actually begins work on the project. The initiation of many projects is often affected by seasonal factors such as weather or shipping. This is especially true in the north. Many other factors are also at play at this stage such as financing by third parties or

[Traduction]

Les gestionnaires du ministère qui, pendant des années, s'étaient sentis en sécurité dans des situations de sous-utilisation des budgets ne disposaient pas des systèmes de contrôle et de gestion financière qui leur auraient permis d'évaluer comme il se doit les conséquences de l'augmentation des demandes d'aide et des approbations de projets et de gérer comme il l'aurait fallu, surtout en période de coupure des budgets. Cela explique un peu la situation.

Le dépassement du budget s'explique également par les conditions dans lesquelles le ministère doit administrer ses programmes. Comme les autres ministères, le MEIR doit établir des plans de dépenses de façon à ce que le président du Conseil du Trésor puisse soumettre le budget des dépenses au Parlement immédiatement avant le début de chaque exercice. Le MEIR est aussi tenu de prévoir, pour chaque exercice financier, le montant qui sera affecté aux dépenses de cet exercice et des exercices à venir, en se fondant sur les engagements en cours et sur ceux qui seront pris pendant l'exercice. A cet égard, cependant, le MEIR est placé devant un problème de prévision particulièrement complexe.

Permettez-moi de vous donner un aperçu de la complexité de ces prévisions. Le ministère administre près de 140 programmes, lesquels sont des programmes à portée générale comme le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et le Programme de développement industriel et régional, qui sont axés sur un seul objectif et un seul projet, aux programmes financés conjointement avec les gouvernements provinciaux aux termes des ententes auxiliaires conclues en vertu d'ententes cadres de développement et des ententes de développement économique et régional. Ces programmes sont administrés par l'intermédiaire d'un réseau de bureaux régionaux et de district à l'échelle du Canada.

Le problème réside dans le processus administratif suivi pour chaque projet. Habituellement, une entreprise présente une demande d'aide aux termes d'un programme financé par le MEIR ou d'un programme financé conjointement par ce dernier et une province ou un territoire. Le MEIR étudie la demande et détermine si elle est admissible ou non. Dans l'affirmative, le ministère procède ensuite à une analyse du projet afin de déterminer s'il est commercialement viable, s'il peut être mené à bien sans aide gouvernementale, et s'il comporte des avantages sur les plans économique et social. Ce processus s'étale sur des semaines et même des mois. Une fois l'analyse terminée, le projet est refusé ou approuvé, auquel cas le ministère fait une offre au requérant, qui dispose d'un délai pouvant aller jusqu'à trois mois pour accepter ou rejeter l'offre. Quand l'offre est acceptée, la contribution n'est habituellement versée qu'après que le requérant a commencé à travailler au projet. Il arrive souvent que la mise en branle du projet soit retardée par des facteurs saisonniers comme la température ou les conditions d'expédition et ce, particulièrement dans le Grand Nord. D'autres facteurs entrent en jeu à cette

## [Text]

availability of machinery, equipment, materials and services. Therefore, the project may or may not be successfully launched. It may or may not proceed according to schedule. The actual contribution may be lower; or under the Industrial and Regional Development Regulations, it may be up to 25% higher than the original offer. The project may fold part way through. As a result, there may be no expenditure by DRIE, or payments may take place over a different time period than originally envisaged, and the final payment may take place anywhere up to five or six years after the department was approached for funds.

The point is that it is extraordinarily difficult to forecast exactly how much money will be disbursed in any fiscal year under any individual project.

Consider now the total of the department's project workload. Under its various programs, the department currently receives 125 to 150 applications for assistance per week, or 6,500 to 7,000 per year. At any one time, about 3,000 to 3,500 applications are undergoing analysis as to their eligibility and need for assistance. From 80 to 100 applications per week are rejected for a variety of reasons. From 45 to 50 per week are forwarded for approval.

These are then added to a total inventory of contracts in place, which, at any given point in time, number in excess of 9,000, thousand, and represent in excess of \$4 billion of total authorized assistance. At the moment, the numbers are more than 9,300 contracts, with a total authorization of close to \$4.5 billion in federal assistance, of which \$2.3 billion will be paid in the current and future years as claims are submitted by applicants based on progress achieved.

In arriving at estimates for a fiscal year, DRIE must not only forecast how many applicants will apply for program assistance, given the economic conditions for investment, but it must also estimate how many of those applications will prove to be eligible and what the aggregate level of assistance will be. It must also estimate how many of its previous years' contracts will actually proceed during the fiscal year, and with what speed. Again, almost all of these eventualities are entirely in the hands of applicants. The department must therefore administer the demand for assistance in aggregate, by year, against the funds available. This, of course, must be done in full compliance with the Financial Administration Act.

Faced with this situation, the department could be hard-nosed and attempt to force the applicants, by terms that could be written into contribution agreements, to meet fixed schedules for implementation and drawdown of funds. The degree to which this can be forced is limited in the department's view. The view of the government has been that the funded programs under Vote 10 are put in

## [Translation]

étape, notamment le financement par des tierces parties ou la disponibilité de la machinerie, de l'équipement, des matériaux et des services. Par conséquent, la mise en chantier du projet peut aussi bien réussir qu'échouer. Il se peut que le calendrier de travaux ne soit pas respecté, que la contribution soit inférieure à ce qui avait été prévu ou, qu'aux termes des règlements sur le développement industriel et régional, elle soit supérieure de 25 p. 100 de l'offre originale. Il arrive parfois qu'un projet soit entièrement modifié ou abandonné. Il s'ensuit alors que le MEIR annule sa contribution, qu'il la verse à une date autre que celle prévue initialement, ou qu'il effectue le paiement final cinq ans ou même six ans après avoir reçu la demande d'aide.

En somme, il est extrêmement difficile de prévoir exactement le montant qui devra être affecté à un projet donné au cours d'un exercice financier.

Il faut aussi tenir compte du volume de demandes traitées par le ministère. Le MEIR reçoit normalement de 125 à 150 demandes d'aide par semaine aux termes de ses divers programmes, soit de 6,500 à 7,000 demandes par année. Généralement, de 3,000 à 3,500 demandes sont analysées simultanément afin de déterminer leur admissibilité et le montant de l'aide nécessaire. Le ministère refuse de 80 à 100 demandes par semaine pour diverses raisons et en approuve environ 45 à 50.

A cela viennent s'ajouter les contrats en cours, qui, quelle que soit la période, s'élèvent à plus de 9,000, et totalisent 4 milliards de dollars d'aide autorisée. Il y a actuellement plus de 9,300 contrats en vigueur et l'aide fédérale totale autorisée atteint près de 4,5 milliards de dollars, dont 2,3 milliards seront payés cette année et dans les années à venir, au fur et à mesure que les demandes seront présentées, en fonction de l'état des travaux.

Lorsqu'il établit son budget de dépenses pour un exercice donné, le MEIR doit d'une part prévoir le nombre de demandes d'aide aux termes de ses programmes, en tenant compte du contexte économique où s'effectueront les investissements, et d'autre part évaluer le nombre de demandes qui seront admissibles et le montant total de l'aide. Le MEIR doit également évaluer combien de contrats conclus au cours des années précédentes seront exécutés au cours de l'exercice, et à quel rythme. Et comme je l'ai mentionné précédemment, ce sont les requérants qui détiennent presque toutes les réponses à ces questions. Le ministère doit par conséquent administrer les demandes d'aide prises globalement, exercice par exercice, compte tenu des fonds disponibles, et ce conformément à la Loi sur l'administration financière.

Pour simplifier les choses, le ministère pourrait décider d'imposer des calendriers d'utilisation et de prélèvement des fonds qui seraient précisés par écrit dans les accords de contribution. Mais à son avis, cela ne serait possible que dans une certaine mesure. Pour le gouvernement, les programmes financés aux termes du crédit 10 sont institués et approuvés par le Parlement afin de venir en



*[Texte]*

place and authorized by Parliament for the purpose of assisting applicants. Forcing applicants to perform according to a government-dictated schedule when their projects are often affected by events beyond the control of both parties is not considered appropriate, especially if it would mean closing down partly completed projects and forcing a refund of moneys already paid. In other words, there are fairly obvious limits to the distance it would be advisable to go in forcing applicants to meet fiscal-year time constraints in the "real life" world of business.

The fact is, DRIE's funded operations do not fit neatly into the parliamentary tradition of annually lapsing appropriations. Commitments are made according to a timeframe that typically spans several fiscal years. Regardless of the funds authorized by Parliament or the forecast commitments, actual cashflow depends to a large extent upon factors outside of the influence or control of the department.

The points I raised with you today should not be interpreted as an argument against the federal financial management system. Indeed, the PAYE system proved its worth in the DRIE overexpenditure case, doing exactly what it was designed to do in showing up the 1986-87 year-end situation.

The dilemma the department faces, however, is that if we manage risk cautiously, we are bound to lapse appropriations, whereas if we manage risk too close to the line, we may well overexpend appropriations. With just under \$2 billion in commitments outstanding at the end of any given fiscal year, and with the timing of submission of claims for payment resting for the most part in the hands of applicants, the risks of overspending current year appropriations in periods of restraint are high at the best of times. The department has opened discussions with officials of the Office of the Comptroller General and the Treasury Board Secretariat to determine what steps might be taken to deal with the unique multi-year forecasting and budgeting challenge that faces DRIE.

The "real life" environment within which the department must administer its programs is not expected to improve in the near future. It is further complicated by an additional factor. The department is now going through yet another stage in its evolution, with the formation of the new flagship economic Department of Industry, Science and Technology. This, as you know, will be accomplished through a merger of DRIE and the Ministry of State for Science and Technology. The new department will have to adjust to a new mandate, with new objectives and programs. At the same time, new agencies are being created to carry out new programs heretofore executed by DRIE, namely, the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office. A period of transition will prevail.

*[Traduction]*

aide aux requérants et de forcer ces derniers à se conformer à un calendrier alors que leurs projets sont souvent modifiés par des événements indépendants de la volonté des deux parties, n'est pas approprié, particulièrement si cela entraîne l'interruption de projets non encore achevés ou oblige une entreprise à rembourser des montants qui ont déjà été payés. En d'autres termes, on peut jusqu'à un certain point seulement exiger des requérants qu'ils se plient aux contraintes temporelles de l'exercice financier.

En réalité, les opérations financées par le MEIR ne sont pas vraiment adaptées à la tradition annuelle qu'a le Parlement d'annuler les crédits. Les engagements du ministère englobent généralement plusieurs exercices financiers. Quels que soient les fonds autorisés par le Parlement ou les engagements prévus, les mouvements de trésorerie dépendent en grande partie de facteurs qui échappent au contrôle du ministère.

Il ne faudrait pas interpréter les propos qui précèdent comme un argument allant à l'encontre du système de gestion financière du gouvernement fédéral. De fait, dans le cas du dépassement du budget du MEIR, le système CAPAFE a parfaitement rempli sa fonction, à savoir faire le bilan de la situation à la fin de l'exercice 1986-1987.

Nous sommes cependant placés dans le dilemme suivant: ou nous gérons les risques de façon très rigoureuse, et nous devons alors annuler les fonds inutilisés, ou nous optons pour une très grande souplesse, et nous dépassons les crédits. À supposer que les engagements en cours, à la fin d'un exercice financier donné, s'élèvent à un peu moins de 2 milliards de dollars, et qu'il appartienne aux entreprises de décider du moment où elles présenteront leurs demandes de paiement, le risque de dépassement des crédits, en période de restriction, demeure élevé. Le ministère a entrepris des pourparlers avec des fonctionnaires du Bureau du Contrôleur général et du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de déterminer les mesures qu'il pourrait adopter pour s'acquitter au mieux de la tâche particulière que représente la prévision multi-annuelle et l'établissement du budget.

Les conditions dans lesquelles le ministère doit administrer ses programmes ne s'amélioreront vraisemblablement pas dans un proche avenir et, ce qui rend la situation plus complexe, le ministère traverse actuellement une autre étape de son évolution, à savoir la création du nouveau ministère à vocation économique de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Comme vous le savez, ce nouveau ministère résultera de la fusion du MEIR et du ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie. Il devra assumer un nouveau mandat, comportant de nouveaux objectifs et de nouveaux programmes. Simultanément, de nouveaux organismes seront créés afin de mettre en oeuvre les programmes jusqu'ici exécutés par le MEIR, notamment l'Agence des perspectives de l'Atlantique et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest. Tous ces changements s'accompagneront forcément d'une période de transition.



## [Text]

These fundamental organizational and role changes will not make it easier to exercise sound financial management. The department will once again be on a new learning curve to the extent that it will be required to introduce new programs essential to the mission and mandate of the new department at the same time as expiring programs are wound down.

The conclusion, I submit, is that the department must be persistently and consistently vigilant. If the environment in which we must manage is not subject to change to our advantage, then we must adapt our management procedures to effectively and efficiently meet the challenge of that environment. One of our main objectives must be to fulfil the will of Parliament in exercising our duties and functions. To the extent that we find this in conflict or unduly limiting, it will be part of my cause to address this without sacrificing responsible government and due diligence, prudence, and probity in program management.

I would be happy to discuss any aspect of the department's financial and program management with the committee.

**Statement by J.A. Macdonald (Acting Comptroller General of Canada):** Madam Chair and Members of the Public Accounts Committee, I am very pleased to appear before you today to discuss overexpenditures of annual voted items in the 1986-87 fiscal year. I hope my comments will enable the committee to understand the circumstances of these overexpenditures.

I recall that the last discussion of overexpenditures before this committee was in July 1982, when the Auditor General, representatives of the departments involved, and the Comptroller General gave evidence on overexpenditures in the 1980-81 fiscal year, when the amount of the overexpenditure was \$54.7 million. That was the first review of implementation of the Payables at Year End PAYE policy, whereby at year end, departments convert from a cash basis to an accrual basis of expenditure accounting. With the exception of last year, there has been a general decline in the incidence of overexpenditures, as the following data show:

Fiscal Year	Votes Overspent	Total
1981-82	13	\$113.4 million
1982-83	6	29.3
1983-84	3	38.6
1984-85	6	20.8
1985-86	1	.7
1986-87	10	97.0

Under Parliament's traditional method of financing the government's operating costs on an annually voted basis, it is virtually impossible for departments to spend the exact funds allocated. As a result funds generally lapse at

## [Translation]

Ces changements organisationnels et fonctionnels ne faciliteront pas la gestion financière. Le ministère devra une fois de plus s'adapter à une situation nouvelle, puisqu'il lui faudra instituer de nouveaux programmes conformes au mandat du nouveau ministère, et s'occuper en même temps des programmes qui prendront fin.

La conclusion qui s'impose, c'est que le ministère doit exercer une vigilance de tous les instants. Si les conditions dans lesquelles nous devons administrer les programmes n'évoluent pas comme nous le souhaiterions, nous devons adapter nos méthodes de gestion, dans un souci d'efficacité et d'efficience. L'un de nos principaux objectifs est de nous conformer à la volonté du Parlement. Mais si jamais la tâche nous paraît contradictoire ou trop contraignante, je m'engage à intervenir pour trouver une solution, tout en respectant les règles élémentaires d'une gestion avisée, prudente et intégrée.

Je suis à l'entière disposition du Comité pour répondre à ses leurs questions concernant la gestion financière et des programmes du ministère.

**Déclaration de J.A. Macdonald (contrôleur général par intérim du Canada):** Madame la présidente et messieurs les membres du Comité des comptes publics, il me fait plaisir de me présenter devant vous aujourd'hui pour discuter des dépassements de crédits au cours de l'exercice 1986-1987 en ce qui concerne les postes approuvés tous les ans. J'espère que mes explications permettront au Comité de comprendre les situations qui ont entraîné ces dépassements de coûts.

Je me souviens que la dernière fois où j'ai traité des dépassements de crédits devant ce Comité, c'était en juillet 1982; le Vérificateur général, les représentants des ministères concernés et le Contrôleur général avaient témoigné au sujet des dépassements de coûts au cours de l'exercice 1980-1981 alors que le montant des dépassements de coûts s'élevait à 54.7 millions de dollars. C'était le premier examen de la mise en oeuvre de la politique des Comptes à payer à la fin de l'exercice (CAPAFE) en vertu de laquelle, à la fin de l'année, les ministères passent de la comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice au chapitre des dépenses. À l'exception de l'année dernière, il y a eu un fléchissement général dans la fréquence des dépassements de crédits, comme le montrent les données suivantes:

Exercice	Dépassements de crédits	Total
1981-1982	13	113.4 millions \$
1982-1983	6	29,3
1983-1984	3	38,6
1984-1985	6	20,8
1985-1986	1	,7
1986-1987	10	97,0

Selon la méthode traditionnelle utilisée par le Parlement pour financer les coûts de fonctionnement du gouvernement par des crédits approuvés tous les ans, il est pratiquement impossible que les ministères dépensent le

*[Texte]*

year end. However, isolated incidents of overexpenditures occur from time to time. While I consider any overexpenditure to be a serious matter, it becomes particularly significant if caused by a breakdown in the departmental financial commitment and control system. Fortunately, this is rarely the case.

Under the application of Treasury Board's PAYE policy, departments are required to report any resulting overexpenditures to my office, together with an explanation of the circumstances. We examine each case to determine whether the situation indicates problems in financial control and, where necessary, ensure that any such problems are corrected. Our review of the 1986-87 overexpenditures indicated that, with the exception of Regional Industrial Expansion, there were no significant problems of this kind.

I would like to go back over the history of this issue to see the context of this year's situation.

The nature of overexpenditures has changed. Before 1979-80, all expenditures represented amounts actually paid. Thus total expenditures for a fiscal year reflected all payments made during the twelve-month period ending on March 31, with the exception that payments could be made in the first thirty days of the new fiscal year for bills related to the previous fiscal year. Charges to the vote included payments only, whether made to outside parties or to other departments or votes.

Therefore, before 1979-80 an overexpenditure meant that amounts had actually been paid in excess of the amounts appropriated by Parliament. The only remedy available was censure of the offending party; no reduction was made to the department's new-year budget.

In 1979-80 the government, with the concurrence of this committee, introduced the PAYE Policy. This policy requires that lapsing appropriations must be charged with all debts incurred for goods received, services rendered, or contribution arrangements fulfilled by March 31. Charging is not dependent on an invoice or the payment-due date. It also extends to the third week in May the period during which departments can routinely record debts outstanding at March 31. Amounts charged to votes now consist of amounts actually paid, plus debts to be paid in the next fiscal year that were incurred in the current fiscal year. Thus one could have a situation where a vote was overexpended under PAYE but where the actual amount paid is within the limit established by Parliament. In fact, this is usually the case.

*[Traduction]*

montant exact des fonds alloués. Il s'ensuit que, en général, les fonds tombent en annulation à la fin de l'année. Cependant, il se produit de temps à autre des cas isolés de dépassement de crédits. Certes, j'estime que tout dépassement de crédits est une question sérieuse; mais il devient particulièrement significatif s'il est causé par une défaillance du système des engagements et de contrôle financiers du ministère. Heureusement, cela se produit rarement.

En vertu de la politique des CAPAFE du Conseil du Trésor, les ministères sont tenus de signaler à mon bureau tout dépassement de crédits découlant de l'application de cette politique, en fournissant une explication sur les causes. Nous étudions chaque cas afin de déterminer si la situation est l'indice de problèmes en ce qui concerne le contrôle financier et, le cas échéant, nous veillons à ce que ces problèmes soient corrigés. Il ressort de notre examen des dépassements de crédits en 1986-1987 que, à l'exception du cas de l'Expansion industrielle régionale, il n'y avait pas de problèmes importants de la sorte.

J'aimerais revenir aux données rétrospectives de cette question afin de placer la situation de cette année dans son contexte.

La nature des dépassements de crédits a changé. Avant l'année 1979-1980, toutes les dépenses représentaient des montants d'argent réellement dépensés. En conséquence, les dépenses totales d'un exercice reflétaient tous les paiements faits pendant la période de douze mois se terminant le 31 mars, sauf que des paiements pouvaient être faits pendant les trente premiers jours du nouvel exercice à l'égard des factures ayant trait à l'exercice précédent. Les imputations sur le crédit ne comprenaient que les paiements, qu'ils soient faits à des parties de l'extérieur, à d'autres ministères ou à d'autres crédits.

En conséquence, avant 1979-1980, un dépassement de crédits signifiait que des sommes d'argent avaient effectivement été payées en sus des montants approuvés par le Parlement. Le seul recours disponible consistait à blâmer la partie contrevenante. Aucune réduction n'était faite dans le budget du ministère pour le nouvel exercice.

En 1979-1980, le gouvernement, avec l'assentiment du Comité, a instauré la politique des CAPAFE. Cette politique exige que les crédits annuels soient imputés avec toutes les dettes contractées pour les marchandises reçues, les services rendus ou les ententes de contributions exécutées avant le 31 mars. L'imputation n'est pas fonction d'une facture ou de la date d'exigibilité du paiement. Elle s'étend également à la troisième semaine de mai, période pendant laquelle les ministères peuvent couramment enregistrer les dettes impayées au 31 mars. Les sommes imputées aux crédits comprennent maintenant les montants effectivement payés, auxquels s'ajoutent les dettes qui seront payées au cours de l'exercice suivant mais qui ont été contractées pendant l'exercice en cause. Ainsi, on pourrait trouver des cas où il y a eu dépassement de crédits aux termes de la politique des CAPAFE, mais où les sommes d'argent réellement

**[Text]**

The policy also provides that if a lapsing vote is overexpended as a result of the application of PAYE, the department's spending authority for the subsequent year is reduced through use of a frozen allotment equal to the overexpenditure. In other words, the amount of the current year overexpenditure automatically reduces what could otherwise be spent in the subsequent year. In essence, this ensures that the actual expenditures over the two-year period do not, in total, exceed parliamentary authority. In 1986-87, of the \$97 million reported as overspent, \$95.7 million resulted from amounts charged under PAYE. The spending authority for the particular votes involved has therefore been reduced by \$95.7 million for fiscal year 1987-88.

In general, overexpenditures result from unforeseeable changes in the normal pattern of expenditures or simply because of not anticipating the full spending impact of program decisions. Given that departmental Estimates are prepared some 15 to 18 months before the fiscal year end, within an environment of government restraint, departments generally do a remarkable job of predicting their expected usage of voted authority. In 1986-87 out of some 190 lapsing votes, nine were overspent. The \$97 million overexpenditure represents less than one quarter of one percent of the \$39 billion voted spending authority.

Departments can generally predict the usage of goods and services quite accurately. By careful control of the timing in ordering and contracting, they control these expenditures so as to fulfil operational requirements and at the same time stay within the limits of their voted authority.

Multi-year program costs are more difficult to predict and are inherently more vulnerable to overexpenditure in some years and lapses in others. Such programs often involve contribution arrangements, major capital construction projects, or multiple large-item purchases. Departments are dependent on circumstances that give rise to payments, circumstances that may be partially beyond their control. By the very nature of these programs, there is uncertainty as to exactly when the expenditures will actually be incurred. This becomes a problem as the fiscal year end approaches because of the requirement to ensure that charges to the appropriation do not exceed the total amount approved by Parliament.

This is in part why Regional Industrial Expansion was more vulnerable to overexpenditures than departments

**[Translation]**

déboursées respectent les limites fixées par le Parlement. En fait, c'est généralement le cas.

La politique des CAPAFE prévoit également que, s'il y a un dépassement d'un crédit annuel en raison de l'application de ladite politique, l'autorisation de dépenser du ministère pour l'exercice suivant est réduite au moyen d'une affectation bloquée équivalant au dépassement du crédit. Autrement dit, le montant du dépassement du crédit de l'année courante réduit automatiquement le montant qui pourrait normalement être dépensé au cours de l'exercice suivant, ce qui fait en sorte, essentiellement, que les dépenses réelles au cours d'une période de deux ans ne dépassent pas, au total, les crédits autorisés par le Parlement. En 1986-1987, sur les 97 millions de dollars signalés comme dépassements, 95.7 millions provenaient des montants imputés en vertu de la politique des CAPAFE. L'autorisation de dépenser relative aux crédits concernés a donc été réduite de 95.7 millions de dollars pour l'exercice 1987-1988.

En général, les dépassements de crédits découlent de changements imprévisibles dans les habitudes normales de dépenses ou, simplement, parce que l'on n'a pas prévu la totalité de l'impact des décisions en matière de programmes sur les dépenses. Étant donné que les prévisions de dépenses des ministères sont préparées quelque 15 à 18 mois avant la fin de l'exercice et dans un cadre de restrictions gouvernementales, les ministères font généralement un travail remarquable en ce qui a trait aux prévisions de leur utilisation des crédits autorisés. En 1986-1987, sur quelque 190 crédits annuels, il y a eu seulement 9 dépassements. Les 97 millions de dollars de dépassements des crédits représentent moins d'un quart d'un pour cent d'une autorisation de dépenser de 39 milliards de dollars.

En général, les ministères peuvent prédire leurs besoins en biens et services de façon très exacte. Ils surveillent ces dépenses en exerçant un contrôle rigoureux sur le calendrier des commandes et des marchés afin de s'acquitter de leurs obligations opérationnelles tout en évitant de dépasser les crédits qui leur ont été accordés.

Les coûts des programmes pluriannuels sont plus difficiles à prévoir et sont inévitablement plus exposés à des dépassements de crédits au cours de certaines années et à des péréptions importantes au cours d'autres années. Ces programmes comportent souvent des accords de contributions, des grands projets de construction ou des achats multiples de gros articles. Les ministères sont tributaires des circonstances qui donnent lieu aux paiements, lesquelles peuvent échapper en partie à leur contrôle. De par la nature même de ces programmes, on ne peut savoir exactement quand les dépenses seront effectivement faites. Cela pose un problème à mesure que la fin de l'exercice approche, en raison de l'obligation de veiller à ce que les imputations sur les crédits ne dépassent pas le montant total approuvé par le Parlement.

C'est en partie la raison pour laquelle l'Expansion industrielle régionale était plus vulnérable aux



*[Texte]*

with a more predictable operational expenditure cycle. Expenditures predicted to occur in subsequent years became due in 1986-87 at a time when it was too late to obtain additional authority from Parliament. Similarly, 1986-87 overexpenditures of the Canada Forestry Service and Parks Canada occurred because of the difficulty in effectively controlling multi-year projects.

The remaining overexpenditures reported were the result of various other causes:

National Health and Welfare's Health Protection Branch, the Medical Research Council, and Transport Canada overexpended due to expenditure items that had not been forecast;

National Museums and Public Archives overexpended due to a misunderstanding of the year-end accounting rules; and

National Health and Welfare's Medical Service Branch overexpended due to a minor breakdown of the year-end appropriation control system, which has now been corrected.

External Affairs' Interests Abroad overexpenditure has turned out to have been a misunderstanding as to its actual spending authority. What was reported by the department as an overexpenditure in the Public Accounts was the result of a foreign exchange conversion that was permitted by the vote wording. In fact, it was not an overexpenditure of authority.

To assist the committee in its deliberations, I have prepared an annex to this opening statement summarizing the departmental overexpenditures in 1986-87, together with an assessment of the causes.

The reasons for the Regional Industrial Expansion overexpenditure have been well documented and are being dealt with by the department. My office is monitoring the work with the department to ensure that the newly implemented systems and procedures are appropriate and comply with the relevant policies.

In addition, the office of the Comptroller General has conducted a review of cash forecasting and commitment control practices in the departments with material multi-year contribution programs similar to those in DRIE. We examined programs in Agriculture, the Canada Employment and Immigration Commission, and the Canadian International Development Agency. I am happy to report that this review indicated a minimal risk of a similar occurrence.

As a brief aside, I would note that in collaboration with a number of departments and other central agencies, we

*[Traduction]*

dépassements de crédits que les ministères dont le cycle de dépenses opérationnelles est plus prévisible. Les dépenses que l'on prévoyait faire pendant les exercices suivants sont devenues payables en 1986-1987 alors qu'il était trop tard pour obtenir une autorisation de dépenses supplémentaires du Parlement. De même, les dépassements de crédits de 1986-1987 du Service canadien des forêts et de Parcs Canada se sont produits en raison de la difficulté de contrôler efficacement les projets pluriannuels.

Les autres dépassements de crédits déclarés découlaient de différentes autres causes:

La Direction générale de la protection de la santé du ministère de la Santé et du Bien-être social, le Conseil de recherches médicales et Transports Canada ont dépassé leurs crédits en raison d'articles de dépenses qui n'avaient pas été prévus;

Les Musées nationaux et les Archives publiques ont dépassé leurs crédits en raison d'une méprise au sujet des règles comptables concernant la fin de l'exercice; et

La Direction générale des services médicaux du ministère de la Santé et du Bien-être social a dépassé ses crédits en raison d'une défaillance mineure du système de contrôle des crédits en fin d'exercice, défaillance qui a maintenant été corrigée.

Les dépassements de crédits du Service des intérêts à l'étranger du ministère des Affaires extérieures étaient dus à un malentendu en ce qui concerne son pouvoir réel de dépenser. Ce que le ministère a déclaré comme un dépassement de crédits dans les Comptes publics découlait d'une conversion de change qui était autorisée par le libellé du crédit. En réalité, ce n'était pas un dépassement de crédits en vertu de l'autorisation de dépenser.

Pour faciliter la tâche du Comité dans ses délibérations, j'ai préparé une annexe à cette allocution préliminaire, récapitulant les dépassements de crédits des ministères en 1986-1987 ainsi qu'une évaluation des causes.

Les raisons du dépassement de crédits de l'Expansion industrielle régionale ont été bien documentées et le ministère s'occupe de corriger la situation. Le Bureau surveille les travaux avec le ministère afin de s'assurer que les systèmes et procédures récemment mis en oeuvre sont appropriés et respectent les politiques s'y rapportant.

D'autre part, le Bureau du Contrôleur général a effectué un examen des pratiques des prévisions de trésorerie et du contrôle des engagements dans les ministères ayant des programmes de contributions pluriannuels importants, semblables à ceux du MEIR. Nous avons examiné les programmes du ministère de l'Agriculture, de la Commission de l'emploi et de l'immigration et de l'Agence canadienne de développement international. Je suis heureux de déclarer que, selon cet examen, il n'y a qu'un risque minime d'une éventualité semblable.

Incidemment, je signalerai que, en collaboration avec plusieurs ministères et autres organismes centraux, nous



[Text]

carried out a study of major multi-year capital projects to determine if there were ways and means to alleviate the problems of effectively managing cashflows under annual appropriations. I am pleased to advise this committee that the Treasury Board has recently issued an interim policy that allows a limited carry-forward of capital funds for departments. This will give departments more flexibility to deal with these projects, as well as enhancing cash and expenditure management.

In conclusion, it remains my view that overexpenditures are not a serious problem. In his 1987 Annual Report, the Auditor General has expressed the same conclusion. The Department of Regional Industrial Expansion was a unique situation, and it now appears to be dealing with the problem effectively. My office will continue to follow up on any overexpenditures that occur and will take appropriate action to minimize their reoccurrence.

Thank you.

**The Chairman:** Mr. Dye, is there something you would like to add to what you have already said?

**Mr. Kenneth Dye (Auditor General of Canada):** I would like to introduce Ron Thompson. Ron is the auditor responsible for auditing the Public Accounts; his whole team do that exercise. John Hutchinson is the principal responsible for DRIE.

Aside from that, I am delighted that the Public Accounts is undertaking a review of the question of overexpended appropriations. I think in our form of government it is important that this be done from time to time. I am pleased to see the PAC exercise its parliamentary control.

**Mr. H.G. Rogers (Deputy Minister, Department of Regional Industrial Expansion):** Mr. Chairman, I too would just simply like to introduce a witness from DRIE, Mr. John McClure, the Assistant Deputy Minister of Finance, Personnel and Administration.

**Mr. J.A. Macdonald (Acting Comptroller General of Canada):** I would like to introduce Mr. John Hodgins, Director of the Public Accounts Directorate within my office.

**Mr. Harris:** I note, Mr. Dye, in your report at paragraph 3.84 in your audit notes a situation where, despite the difficulties and the agreement of DRIE to reduce its expenditure by \$45 million, there were in that 1986-87 period approvals amounting to \$121.8 million. In examining those approvals, would you be able to say anything about those? Is there anything unusual about those types of approvals? Were they consistent with the kind of approvals that had gone before? Did you perform any analysis of those approvals to see where they fit into the overall structure of the department's expenditure?

[Translation]

avons mené une étude des grands projets d'immobilisations pluriannuels afin de déterminer s'il y a des moyens d'atténuer les problèmes de gestion efficace des mouvements de trésorerie dans le cadre des crédits annuels. Je suis heureux de signaler au Comité que le Conseil du Trésor a récemment publié une politique provisoire qui permet un report limité des fonds de dépenses en capital pour les ministères. Cela fournira une plus grande latitude aux ministères pour s'occuper de ces projets ainsi que pour améliorer la gestion de la trésorerie et des dépenses.

En conclusion, je suis d'avis que les dépassements de crédits ne posent pas un grave problème. Dans son rapport annuel de 1987, le Vérificateur général a formulé la même conclusion. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale était un cas exceptionnel, et il semble qu'il s'attaque au problème de façon efficace. Le Bureau assurera le suivi de tous les dépassements de crédits éventuels et prendra les mesures qui s'imposent pour réduire au minimum le risque qu'ils se produisent de nouveau.

Je vous remercie.

**La présidente:** Monsieur Dye, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Kenneth Dye (vérificateur général du Canada):** Je voudrais vous présenter M. Ron Thompson, responsable, avec toute son équipe, de la vérification des comptes publics. Nous sommes également accompagnés de John Hutchinson, directeur principal responsable du MEIR.

A part cela, je suis absolument ravi de constater que le Comité des Comptes publics entreprenne cet examen de la question de dépassement de crédits. Dans les régimes parlementaires comme le nôtre, je pense qu'il est important que ce genre de choses soient faites de temps en temps, et je suis heureux de constater que le Comité des comptes publics exerce son pouvoir de contrôle.

**M. H.G. Rogers (sous-ministre, ministère de l'Expansion industrielle régionale):** Monsieur le président, je voudrais aussi vous présenter un témoin qui représente le MEIR, M. John McClure, sous-ministre adjoint, Finances, Personnels et Administration.

**M. J.A. Macdonald (contrôleur général du Canada par intérim):** J'ai le plaisir de vous présenter M. John Hodgins, directeur des comptes publics, au sein de mon bureau.

**M. Harris:** Je remarque, monsieur Dye, au paragraphe 3.84 des notes de vérification de votre rapport, qu'au cours de l'exercice 1986-1987, le MEIR a continué à approuver de nouveaux projets pour un montant total de 121.8 millions de dollars, et cela en dépit des difficultés qui avaient déjà été signalées et du fait que le ministère avait lui-même accepté une réduction supplémentaire de 45 millions de dollars à son budget. Pouvez-vous nous parler de ces projets qui ont été approuvés? Vous a-t-il paru anormal qu'ils aient pu être approuvés? S'agit-il de projets tout à fait conformes au mandat du ministère?

[Texte]

**Mr. Dye:** I am going to ask Mr. Hutchinson to look at that. My understanding is that they are in the normal course of events. However, since Mr. Hutchinson is actually auditing in the department, I think he is the better person to answer Mr. Harris.

• 0940

**Mr. John Hutchinson (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Dye is correct. They are the normal sorts of projects the department is approving under its ongoing program. There is nothing unusual about them.

**Mr. Harris:** In terms of expenditures by a region or province, they would be consistent with the overall expenditures of the department.

**Mr. Hutchinson:** Yes.

**Mr. Harris:** They were not responding to any unusual pressures or anything like that.

**Mr. Hutchinson:** No, not that I am aware.

**Mr. Harris:** We have indications that forecasting problems were identified a couple of years before in the previous report. I wonder if you would care to comment on the role of the Treasury Board over the period when forecasting problems were identified. Would you expect to see the Treasury Board keep an eye on the situation and ensure that measures be taken?

**Mr. Dye:** I think my view would be that the department itself is the first line of defence. They have the responsibility to manage and I would think the departmental officials would respond immediately to our findings. Perhaps in this case the Office of the Comptroller General would have a valid monitoring role to make sure that recommendations of the Auditor General are seriously considered by government.

**Mr. Harris:** Mr. Dye, in the internal report of the department Audit Operations Branch, pages 31 and following indicate a series of financial management reports. It does an analysis of monthly reports from August 1986 to March 1987 showing what I would call very serious fluctuations in forecasting going from a \$13 million deficit in August to \$28 million in September. In October they move to a year-end surplus and in November we are back to a deficit of \$19 million. In December there is a deficit of \$7 million and in January the deficit is \$20 million. In February we are back to \$4 million surplus and in March there is a \$46 million deficit.

These seem to me to be wild fluctuations in reports on this situation. I wonder if there would be some responsibility at a very high level in the department to

[Traduction]

Avez-vous pu vérifier à quel poste de dépenses du budget ministériel ils émergeaient?

**M. Dye:** Je vais demander à M. Hutchinson de répondre. J'ai l'impression effectivement qu'il n'y avait rien d'anormal à approuver ces projets, mais puisque c'est M. Hutchinson qui s'occupe du ministère, je pense que ce serait à lui de vous répondre.

**M. John Hutchinson (directeur principal, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** M. Dye a raison. Il n'y a rien d'anormal à ce que le ministère ait approuvé ces projets, étant donné sa mission.

**M. Harris:** Et si l'on regroupe ces projets par province, est-ce qu'ils correspondent au Programme général de dépenses prévues par le ministère?

**M. Hutchinson:** Oui.

**M. Harris:** C'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas de projets approuvés par suite de pressions.

**M. Hutchinson:** Non, pas que je sache.

**M. Harris:** Dans le rapport précédent, il est déjà question de difficultés qu'a eues le ministère, au cours des années précédentes, à prévoir son budget de dépenses. Pouvez-vous nous dire alors quelle a été la réaction du Conseil du Trésor? Ne serait-il pas normal qu'il suive la situation de près, et veille éventuellement à ce que des mesures rectificatives soient prises?

**M. Dye:** À mon avis, c'est d'abord le ministère qui doit réagir. C'est lui qui est responsable de la gestion de son budget, et je pense que c'est à ses hauts fonctionnaires de prendre immédiatement des mesures lorsque les conclusions de notre rapport leur sont communiquées. Le Bureau du contrôleur général peut également, dans ce genre de situation, veiller à ce que les recommandations du vérificateur général soient sérieusement prises en considération par le gouvernement.

**M. Harris:** Monsieur Dye, le rapport interne de la Direction des opérations de vérification du ministère, aux pages 31 et suivantes, cite un certain nombre de rapports de gestion financière. Ces rapports mensuels, du mois d'août 1986 au mois de mars 1987, indiquent des variations énormes pour ce qui est des prévisions, puisque l'on prévoit au mois d'août un déficit de 13 millions de dollars, et de 28 millions de dollars au mois de septembre. Au mois d'octobre l'on prévoit pour la fin de l'année un excédent, et au mois de novembre l'on est à nouveau dans une situation déficitaire de 19 millions de dollars. Au mois de décembre le déficit est finalement de 7 millions de dollars, au mois de janvier il est de 20 millions de dollars. Au mois de février nous en sommes à nouveau à un excédent de 4 millions de dollars, et au mois de mars le déficit est de 46 millions de dollars.

Voilà tout de même des variations énormes. n'imcombe-t-il pas alors aux échelons supérieurs de la direction du ministère de suivre cela d'un peu plus près,

[Text]

follow up on these, especially when the problem of forecasting had already been identified in your report.

**Mr. Dye:** I think the department believed it had taken some corrective action. They may have a different view and you could ask departmental officials if it was sufficient. Getting this information is subject to two major factors. One would be the quality of the information coming from the field, the field officers knowing their accounts and being able to roll up the information for when financial requirements would hit the bank account for their program. There is also the question of double discounting, being in the field and trying to make a judgment. A headquarters discount is superimposed on it and could have misled officials to believe the information they had.

**Mr. Harris:** I think everybody recognizes, as does your note, that because of the multi-year situation with forecasting some of these grants, it may present some difficulties. Can you tell the committee if this is the only department with this type of forecasting situation and which other departments might have similar kinds of forecasting requirements under multi-year or programs involving commitments that might not be spent in the year they are committed or might be delayed by outside factors?

**Mr. Dye:** I think all departments would be subject to external factors impacting on the way they use public funds, but the one that quickly comes to mind is CIDA.

• 0945

They have a number of programs out there, and the hits on the bank account would come not necessarily in the planned fashion. I am sure there are others. The big departments such as Transport and National Defence would have major capital projects that perhaps had been delayed or advanced, and they would also have hits on the bank account at times different from the plan.

**Mr. Harris:** Would you or the department officials care to comment on the new situation we are now faced with, the regional development programs under the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Western Diversification, and the FEDNOR?

Having these problems identified in the centralized program, can we say to any extent whether or not these problems are going to be multiplied by having three or four agencies dealing with them? Or are there going to be special measures? Or rather, what measures are put in place to control funds under the new regime?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I have not yet made any audit examination at all of the three new agencies. I do know

[Translation]

d'autant plus que, d'après votre rapport, l'on savait déjà que l'on avait des difficultés à prévoir ces dépenses.

**M. Dye:** Je pense que le ministère pensait en fait avoir déjà pris des mesures pour éviter que le même genre de choses ne se reproduise. Vous pourriez peut-être demander aux hauts fonctionnaires du ministère si ces mesures étaient effectivement suffisantes. N'oubliez pas que l'information dont on dispose dépend de deux choses. Il y a d'abord l'information transmise par les fonctionnaires régionaux, qui doivent prévoir les échéances pour la tenue de leur compte en banque et l'exécution de leurs programmes. Par ailleurs le ministère avait l'habitude de sous-évaluer les prévisions de dépenses du personnel régional, ce qui fait que les hauts fonctionnaires ont pu être induits en erreur par l'information qui leur a été transmise.

**M. Harris:** Certaines de ces subventions s'étalent sur plusieurs années, et tout le monde est prêt à reconnaître qu'il n'est pas facile de prévoir les budgets de dépenses. Pourriez-vous alors dire au Comité si d'autres ministères ont autant de mal à faire leurs prévisions de dépenses, lorsqu'il s'agit de projets de plusieurs années, et qu'effectivement certaines années les crédits n'ont pas été dépensés, ou qu'il y a eu des retards imprévisibles?

**M. Dye:** Il y a toujours, quel que soit le ministère, et à ce propos on pense immédiatement à l'ACDI, un certain nombre de facteurs externes imprévisibles qui viennent bouleverser la façon dont ils entendent utiliser leurs crédits.

Il y a un certain nombre de projets en cours d'exécution, et le compte en banque du ministère n'est pas nécessairement mis à contribution au moment où il le prévoyait. Je suis sûr qu'il y a d'autres ministères qui connaissent ce genre de situation, je pense aux Transports, ou à la Défense nationale, qui doivent parfois retarder ou au contraire avancer les dates d'exécution de leurs grands projets d'immobilisations, et les débours ne suivent pas toujours le plan de dépenses initial.

**M. Harris:** Que va-t-il alors se passer maintenant que nous avons des programmes de développement régional qui relèveront de l'Agence des perspectives de l'Atlantique, du Bureau de la diversification de l'Ouest et du FEDNOR?

Alors que lorsque tout est centralisé, nous avons déjà un certain nombre de difficultés à prévoir les dépenses, que va-t-il se passer lorsque l'on aura trois, ou quatre organismes chargés de développement régional? Va-t-on prendre des mesures spéciales? Ou plutôt, a-t-on déjà mis un certain nombre de mesures de contrôle en place? Pourriez-vous, vous, ou les hauts fonctionnaires du ministère, répondre à cette question?

**M. Dye:** Monsieur le président, je n'ai encore procédé à aucune vérification des comptes de ces trois nouveaux



[Texte]

that these agencies will have the benefit of the learning experience DRIE has recently gone through. Perhaps officials from the department could be more informative.

**The Vice-Chairman:** You are on, Mr. Rogers.

**Mr. Rogers:** We are in a transition mode with ACOA and WDO as they establish their operations, including their own financial control and financial reporting systems. I cannot comment directly on the status of their getting up with their own planning.

I can say, however, that we continue to render information systems support to them in this transition period, and so the same kinds of additional rigour that we have brought to our program control and financial reporting mechanisms are available to them.

Since we do in fact still operate numbers of those programs under authority delegated from those two agencies, I could suggest that our department brought the rigour on their behalf during this transitional period.

**Mr. Harris:** I gather then that the financial control is still in the hands of the department, and that at some point it will be passed over. Do you have any projection as to when that might be?

**Mr. Rogers:** We have transition plans with both ACOA and WDO, which provide for the retention at least through the balance of this fiscal year and probably into a good portion of next year, and for the financial reporting systems support to continue from us for this period of time.

They are less well developed in their planning on that side, because they have much to do otherwise in terms of program administration, and staffing, and the like.

**Mr. McKenzie:** I would like to get back to the outside factors, if you could give us some specifics in this particular case of overexpenditure. Was poor judgment used here? Were socio-economic factors brought into this overexpenditure? Could you give us something specific on the outside factors?

**Mr. Rogers:** The reports highlight a variety of circumstances within which the problem occurred. Certainly I guess in the context of the socio-economic fabric of this problem, the department had come through a period of reduced demand for programs because of the 1982-83 recession.

Over those years of 1982 through 1986, there had been significant lapses in funds, partly due to the fact that the demand simply was not generated from private sector participants for funds, because of their own straitened financial circumstances.

[Traduction]

organismes. Je peux évidemment dire qu'ils vont pouvoir profiter de l'expérience acquise récemment au MEIR. Les hauts fonctionnaires du ministère vont peut-être pouvoir vous répondre de façon plus complète.

**Le vice-président:** À vous, monsieur Rogers.

**M. Rogers:** Nous en sommes encore, pour ce qui est de l'agence et du bureau, dans une période de transition où l'on met en place les structures, et notamment les structures de contrôle et de rapport financier. Je ne peux rien dire de la façon dont ces deux organismes vont faire leur planification.

Je peux cependant dire que pendant cette période de transition, nous continuons à mettre à leur disposition nos systèmes d'information, et tout ce qui relève du contrôle des programmes et des rapports financiers sera donc fait avec la même précision et rigueur.

Pour le moment nous continuons à administrer, au nom de ces deux organismes, un certain nombre de programmes qui seront donc gérés avec la même précision que s'il s'agissait de notre propre administration.

**M. Harris:** Tout le travail de contrôle financier est donc fait par votre ministère, et vous leur passerez ensuite le flambeau. Savez-vous quand?

**M. Rogers:** La période de transition prévoit que nous conservions la gestion des projets jusqu'à la fin de l'exercice, et pendant une partie importante de l'exercice suivant, si bien que les rapports financiers de toute cette période seront faits par nous.

L'Agence de l'Atlantique, et le Bureau de diversification de l'Ouest, n'en sont pas encore très loin dans leur planification, de ce point de vue, étant donné qu'ils ont encore beaucoup à faire au chapitre de l'administration des programmes, de la dotation de personnel, etc.

**M. McKenzie:** J'aimerais revenir sur ces éléments extérieurs imprévisibles, et j'aimerais que vous donniez quelques exemples permettant de comprendre les dépassements de budget. Est-ce que l'on a mal apprécié les situations? Y a-t-il eu des éléments socio-économiques nouveaux permettant de comprendre le dépassement de budget? Pourriez-vous nous parler de ces éléments extérieurs imprévisibles?

**M. Rogers:** Les rapports indiquent effectivement l'occurrence d'un certain nombre d'éléments imprévis. Au chapitre socio-économique, le ministère a traversé une période de décline consécutive à la récession de 1982-1983.

Et effectivement, pendant les années 1982 à 1986, une partie importante du budget prévu n'a pas été utilisée, parce que la demande du secteur privé, en raison d'une situation économique difficile, n'était tout simplement pas suffisante.



[Text]

[Translation]

• 0950

Part of the problem was the department being lulled into what you might describe as a false sense of confidence, with a history of very significant lapses, and indeed an emphasis by program managers that they should be out working to ensure good projects were encouraged and brought forward because that was the purpose of the program as voted by Parliament. At the same time, there was close attention paid and being paid to ensuring the flows of programs and funds for them continued at as high a level of momentum as the department's staff could generate.

In that sense, as the reports highlight, there was probably an emphasis being placed on program delivery at the time of those extensive lapses, at some expense to the attention paid to the financial control. I think that may provide the context of your question as best I can.

**Mr. McKenzie:** I guess you are never going to hit 100% on governments giving loans, whether it is provincial or federal. You are gambling, and you are trying to help somebody out. This was not any blank cheque handout, was it, in any of these cases? Not like this archives, what do you call that place in Hull, what museum is it?

**The Vice-Chairman:** The Museum of Civilization, is that what you are talking about?

**Mr. McKenzie:** Yes, the Museum of Civilization, where the previous government just handed a blank cheque to a couple of architects to go ahead, and that ended up in a horrible mess. We cannot even question the Minister who is responsible for handing out the blank cheque for that building.

You mentioned about the lapse, and the economy being up and down. Were there any blank cheques just handed out to some of these firms, or was there some type of control? Are you satisfied you have tightened up the procedures in the departments since this has all been revealed?

**Mr. Rogers:** To answer the last part of your question first, we have the place so tightly under control at the moment that you just about have to ask permission at headquarters now to do anything. You may be aware that as part of the control imposed by Treasury Board in this period, I personally sign all grants and contributions now, and that will remain in place until Treasury Board and the Office of the Comptroller General are satisfied that we have finally implemented all the changes. We are hopeful that we will be able to give them that satisfaction by the end of this fiscal year.

I think it is worth commenting a bit on the environment in which we operate. The question of a blank cheque is my frame of reference. We have under administration at any time nearly 10,000 projects, administered under one of 140 programs that are administered somewhere in the country by one of 17

Cela faisait donc plusieurs années que les crédits n'étaient pas utilisés, et que l'on demandait même aux directeurs de projet de faire de la publicité pour que des dossiers soient présentés, selon les vœux du Parlement, si bien que le ministère pouvait effectivement, à tort, penser qu'il avait les coudées franches. Il a donc fait tout ce qu'il pouvait, dans la mesure où le personnel dont il disposait au ministère le permettait, pour encourager l'activité et les demandes de crédits.

Dans ce sens, et comme les rapports l'indiquent également, à l'époque où le ministère n'utilisait pas tous les fonds qui lui avaient été alloués, il a mis l'accent sur l'exécution du programme, en négligeant peut-être un peu l'aspect contrôle financier. Voilà ce que je peux répondre de mieux à votre question.

**M. McKenzie:** Les programmes de prêts des gouvernements, qu'il s'agisse du niveau fédéral ou provincial, s'accompagnent toujours d'une certaine incertitude: l'assistance au secteur privé est toujours un petit peu un pari. Mais pour ce qui nous intéresse ici, jamais de chèque en blanc n'a été signé? Ce n'est pas comme pour ces archives, comment s'appelle ce nouveau musée à Hull?

**Le vice-président:** Le Musée de la civilisation, si c'est ce dont vous voulez parler.

**M. McKenzie:** Oui, le Musée de la civilisation. L'ancien gouvernement avait donné carte blanche à deux architectes, et le résultat a été catastrophique. Nous ne pouvons même plus poser de questions au ministre qui avait signé ce chèque en blanc.

À propos de ces crédits non utilisés, vous invoquez la fluctuation de l'économie. A-t-on, oui ou non, distribué des chèques en blanc, ou avait-on la possibilité de suivre les dossiers? Avez-vous l'impression en tout cas, d'avoir redressé la situation, et imposé des procédures de contrôle plus strictes à vos départements.

**M. Rogers:** Les procédures de contrôle en place sont si rigoureuses, pour répondre à cette dernière partie de la question, que l'on est obligé de demander l'autorisation de l'administration centrale pour pratiquement tout. À la suite des mesures qui nous ont été imposées par le Conseil du Trésor, je suis à l'heure actuelle personnellement tenu de signer toutes les approbations de subventions, et cela jusqu'à ce que le Conseil du Trésor et le Bureau du Contrôleur général aient la conviction que nous avons maintenant la situation en main. J'espère que nous serons en mesure de les en convaincre d'ici la fin de l'exercice.

Et puisque vous parlez de chèque, il serait peut-être utile de vous dire un peu comment nous travaillons. Nous avons en permenence quelque 10,000 projets à gérer, au titre de l'un de ces 140 programmes administrés par nos 17 centres de responsabilité disséminés dans le pays et chargés de suivre l'exécution des projets. L'ensemble de

## [Texte]

responsibility centres that have authority to manage those projects. That represents projects valued in total of about \$4.5 billion, of which we will eventually disburse about \$2.3 billion over this and successive fiscal years.

We receive annually 7,000 applications for assistance under one of these programs, of which we may prove somewhere between 2,500 to 3,000. Of course all those projects have to be reviewed, and either recommendations go forward to support them under the terms and conditions of programs or they are rejected.

As an operating circumstance, we do not control those projects directly. They proceed in accordance with the business plans of all of these clients. Their plans may be put back. Their business circumstances may change, that either accelerate or retard their planning. They may be subject to the non-availability of equipment included in their proposals to procure. That may cause a retardation.

• 0955

Generally speaking, we are dealing with the slippage, as opposed to the acceleration, of the plans of our private sector participants. We then find ourselves trying to manage with them the cashflows that deal with their progress over a few years. It is difficult in this environment to be able to specifically forecast how these ebbs and flows will come together. It is our task obviously to do so, but it does generally reflect in conditions of lapses, because we are mostly managing to try to ensure we do not overexpend. If you are managing very close to the margin, as was the case in that fiscal year, you slip over the edge.

It is an open cheque book, but we really do not control when we are asked to write the cheque. It is under the purview of the private sector. Now we could impose a more rigorous, less forgiving, regime of saying you have made those commitments in those timeframes, and you either get your work done so we can audit your work, and it is paid in those timeframes, or you do not get the money. There are limits to which you can impose that kind of unreasonable regime in terms of business proposals. So while we do exercise rigour in terms of trying to keep them on their schedule, it is not possible, within the realm of reason, not to accept that there is deferment and that the amounts would be paid in later periods.

**Mr. McKenzie:** What has happened here is not confined to the public sector. The banks go through this every day of the week. We can see where all these Canadian banks have loaned money to the Third World countries, and very likely we are not going to get a nickel back. So this is just part of everyday business loan procedures. But I gather, at the present time, you are working with the Comptroller General and the Auditor General on tightening up procedures.

**Mr. Rogers:** We are. If I could just make an additional point, I should mention that for every project there is a signed contract with the private sector party. There is no

## [Traduction]

ces projets représente un budget de 4,5 milliards de dollars, soit finalement 2,3 milliards de dollars pour l'exercice en cours et les suivants.

Nous recevons 7 000 dossiers de demande par an, dont 2 500 à 3 000 sont approuvées. Bien entendu tous les dossiers sont examinés, avant d'être approuvés ou rejetés.

Mais nous ne maîtrisons pas ensuite le déroulement de l'exécution. Tout dépend de la planification de chaque entreprise. Selon les circonstances et la situation, cette planification peut être modifiée, l'exécution accélérée ou au contraire retardée. Les retards sont par exemple dus au fait que le matériel commandé n'est pas encore livré, etc.

De façon générale les choses prennent plutôt du retard, et nous passons notre temps à discuter de trésorerie avec les entreprises, au fur et à mesure que leur projet avance. Mais il est difficile de prévoir ces fluctuations. C'est évidemment notre tâche, mais effectivement l'on s'est très souvent retrouvé avec des crédits non utilisés, du fait que nous étions surtout soucieux de ne pas dépasser notre enveloppe. Si l'on ne prévoit pas de marge d'erreur suffisante, comme ce fut le cas pendant l'exercice financier dont nous parlons, l'on finit par dépasser le budget prévu.

Les chèques sont là tout prêts d'avance, mais nous ne savons pas quand on nous demandera de les signer. Tout cela dépend des entreprises privées. Nous pourrions évidemment leur imposer un système beaucoup plus strict, exigeant que les dates soient respectées de façon absolue, afin que nous puissions nous aussi faire notre travail de vérification, en menaçant de ne pas conserver les crédits s'ils ne sont pas utilisés. Étant donné ce que sont les affaires, ce genre de système n'est pas toujours applicable. Nous essayons, dans la mesure du possible, de demander aux entreprises de respecter les plans qu'elles nous ont soumis, mais très souvent il ne serait absolument pas raisonnable de ne pas accepter tel ou tel retard, et de refuser de payer.

**M. McKenzie:** Ce genre de difficulté ne se rencontre d'ailleurs pas uniquement dans le secteur public. C'est ce qui se passe pour les banques tous les jours. Nous savons très bien que des banques canadiennes ont prêté de l'argent aux pays du Tiers monde sans grand espoir de pouvoir le récupérer. Cela fait donc partie des aléas du prêt. J'imagine que vous êtes en discussion avec le Contrôleur général et le Vérificateur général pour redresser la situation.

**M. Rogers:** Oui. Je pourrais peut-être ajouter que chaque projet fait l'objet d'un contrat signé en bonne et due forme. Il s'agit en fait d'un échange d'engagements. Il

[Text]

instance where we proceed without a formal exchange of commitments between us. That is an additional strong point in terms of the question you had about an open cheque book.

**Mr. McKenzie:** That is fine, that is all I have. Now you will get some real devastating questions.

**Mr. Redway:** What do you mean by that?

**The Chairman:** Mr. Côté.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Monsieur Dye, dans le document «Commentaires d'introduction en vue de l'audience du 15 décembre», on dit qu'au cours de l'exercice clos le 31 mars 1987, il y a eu 10 cas de dépassement de crédit par les ministères. S'agit-il de 10 ministères différents?

**M. Dye:** Je crois qu'il s'agit de sept ministères. Dans un ministère, il y a deux cas de dépassement de crédit et dans un autre, trois. Ce sont le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le ministère des Communications, où il y a eu deux cas.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Votre vérification a porté sur environ 30 ministères, n'est-ce pas?

• 1000

**M. Dye:** Sur tout le gouvernement.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Cela veut dire qu'il y a eu des dépassements de budget dans un ministère sur trois ou presque.

**M. Dye:** Cette année, oui, car il y en a eu dans sept ministères; mais l'année dernière, il y en a eu dans seulement un ministère, je crois.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Ce n'est peut-être pas un record, mais c'est une bonne moyenne.

**M. Dye:** Il est très important que le Parlement puisse avoir le contrôle de la caisse. Chaque incident est un problème pour moi.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Eh bien, j'ai l'impression qu'il y a les élus d'un côté et le pouvoir de l'autre. Le pouvoir n'est pas exercé par les élus parce qu'on dépense un peu sans se soucier de nous.

**M. Dye:** Cette réunion est un exercice de votre pouvoir, monsieur.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** C'est une fonction de notre Comité, mais cela fait aussi partie de vos responsabilités. Quelles mesures votre bureau a-t-il prises ou peut-il prendre afin que des problèmes comme celui du MEIR ne se reproduisent pas et que, non seulement notre Comité, mais tous les élus puissent avoir un certain contrôle sur les dépenses gouvernementales?

**M. Dye:** La question s'adresse plutôt à M. Macdonald, le contrôleur général du Canada.

**Mr. Macdonald:** I would just like to clarify a couple of things. There are approximately 70 departments and agencies subject to the audit of the Auditor General, so

[Translation]

n'est donc pas question de donner carte blanche aux gens, pour revenir à votre question de tout à l'heure.

**M. McKenzie:** Très bien, ce sera tout. C'est maintenant que les questions difficiles vont pleuvoir.

**M. Redway:** Qu'est-ce que vous voulez dire?

**La présidente:** Monsieur Côté.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** Mr. Dye, in your "opening statement to the Standing Committee, hearing of December 15", you mention, for the fiscal year ended March 31 1987, 10 cases of overexpenditure by departments. Are you talking about 10 different departments?

**Mr. Dye:** I think it is only seven departments. Two cases of overexpenditure in one particular department, and three in another one. We are talking about the Departments of Health and Welfare, and Communications where there were two cases.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** You audited about 30 departments, did you not?

**Mr. Dye:** The entire government.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** This means overexpenditure for one department out of three, almost.

**Mr. Dye:** For that particular fiscal year, yes, because there were seven departments, but last year there was only one, I think.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** Maybe it is not a record, but it is a good average.

**Mr. Dye:** It is important for Parliament to be able to control funds. Each accident is a problem for me.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** I have the feeling that the elected members are on one side, and the spending power is on the other, it seems it is exercised without any consideration for the elected members at all.

**Mr. Dye:** This meeting, Mr. Côté, is part of that exercise.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** This is a function of our committee, but it is also part of your responsibilities. What did your office do, or what can it do, in order to prevent such problems as those experienced by DRIE, from occurring again and to give to elected members a certain power of control over government expenditures?

**Mr. Dye:** I think this question should be better answered by the Comptroller General of Canada, Mr. Macdonald.

**M. Macdonald:** Permettez-moi de préciser un peu. Le travail du Vérificateur général concerne environ 70 ministères et organismes, ce qui fait environ 200 à 300



## [Texte]

when one looks at overexpended appropriations, we are talking in the order of between 200 and 300 individual votes, of which this year 10 were over-spent.

In my opening statement I provided a listing of the history of overexpended appropriations since our year-end payables policy came into place, and with the exception of this year I think we have, over time, continued to put pressure on departments to avoid overspending situations.

What my office does in the case of an incidence of overexpended appropriation when it is reported to us by the department is to undertake to investigate the reasons why it occurred and where remedial action is necessary to follow up with the department to ensure that as much as possible it does not happen again.

I think one must recognize, however, that when you are faced with an upper limit Parliament has authorized for expenditures, and when you are under budgetary pressures to continue to deliver programs, the closer you aim for the maximum utilization of the appropriation, the more risk you undertake that you will overexpend from time to time.

I think what has happened in 1986-87 is perhaps an indication of the pressures the departments have felt. We have undertaken to follow up with each of the departments to ensure that where there are flaws in control, or misinterpretations, they are corrected and the situation does not arise again.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** À toute situation, on peut trouver des raisons et des excuses. Les excuses ne servent à personne et les raisons permettent d'apporter des corrections. Je ne suis pas spécialiste et on me demande très souvent: Êtes-vous avocat, êtes-vous comptable, êtes-vous fiscaliste, etc.? Je suis un humble serviteur de la population, mais j'ai appris à lire. Je ne lis malheureusement pas autant que je le voudrais, mais je lis ici quelque chose que je vais vous répéter:

Le nombre de cas de dépassement de crédit cette année, bien qu'aucun autre cas n'atteigne l'importance de celui du MEIR,...

Et j'en rends grâce à Dieu.

... nous rend soucieux de la possibilité que l'on tienne de moins en moins compte des limites fixées par les crédits et que cela entraîne une érosion du contrôle qu'exerce le Parlement sur les dépenses.

• 1005

C'est le vérificateur général qui a écrit cela. Vous venez de dire que les demandes de programmes, qu'elles viennent d'un député, d'un ministre ou de qui que ce soit... Lorsqu'il y a quelqu'un qui contrôle, il doit contrôler. S'il accepte n'importe quoi, s'il accepte des dépassements de budget de 79.8 millions de dollars

## [Traduction]

crédits, dont 10 ont donné lieu cette année à des dépassements.

Dans ma déclaration liminaire, j'explique ce qui s'est passé en matière de dépassement de crédits depuis la mise en place de notre nouvelle politique en matière de comptes à payer à la fin de l'exercice; à l'exception de cette année, nous n'avons pas cessé d'exercer des pressions sur les ministères pour éviter ce genre de situation.

Lorsqu'un ministère nous signale un dépassement de crédits, nous faisons une enquête, et lorsque c'est nécessaire nous prenons de concert avec ce ministère des mesures correctrices et veillons à ce que la chose ne se reproduise plus.

Mais lorsqu'une limite supérieure est imposée au budget du ministère, mais que celui-ci par ailleurs tente de prévoir une utilisation maximale des crédits, le risque de dépassement s'en accroît d'autant.

Ce qui s'est passé en 1986-87 est peut-être symptomatique des pressions qui ont été exercées sur le ministère, pour que celui-ci remplisse son mandat. Nous avons donc entrepris de suivre la situation des ministères où il pouvait y avoir des insuffisances en matière de contrôle, ou peut-être certains malentendus, et de veiller à ce que des mesures soient prises pour éviter que cela ne se reproduise.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** You can always find good reasons and excuses. Apologies do not help much, but reasons might help correct the situation. I am not a specialist in any field, and people very often ask me: Are you a lawyer, an accountant, a tax expert etc.? I am the humble servant of the population, but I can read. Unfortunately, I do not read as much as I would like to, but I am seeing here something which I will quote:

The number of instances of overexpended appropriations this year, although none was anywhere near the size of DRIE's...

Thank God.

... raises concerns about whether there may be a decreasing regard for the limits set by appropriations, with a resulting erosion of Parliamentary control over spending.

The Auditor General wrote that. You just said that requests for programs, whether they come from a member of Parliament, a minister or anyone... If someone is in control, he must control. If he accepts anything, like a \$79.8 million budget overrun at DRIE, that means he did not control, whatever his qualifications or the number of



[Text]

comme dans le cas du MEIR, c'est qu'il n'a pas contrôlé, peu importent ses qualités, peu importe la quantité de lettres après son nom. Vous me corrigerez si j'ai tort, mais c'est la conclusion que tirent les profanes comme moi.

**M. Macdonald:** Premièrement, je ne veux pas que vous interprétiez mes paroles comme des excuses pour ceux qui ont dépassé leurs crédits. C'est assez important. Mon bureau se consacre en grande partie à l'amélioration des contrôles du Parlement sur le gouvernement.

Cependant, les ministères dépassent parfois leurs crédits. En général, on ne nous donne pas d'excuses. On nous donne plutôt des raisons. Parfois, les gens ont mal compris la politique que nous avons exigé qu'ils suivent au cours de l'année financière. Dans ces cas, c'est seulement une question d'expliquer les politiques et la façon dont elles s'appliquent afin que le ministère ne répète pas son erreur l'année suivante. Dans d'autres cas, on trouve un problème vraiment unique, comme dans le cas des Musées nationaux du Canada. Ils ont acheté des biens de l'Expo, et ils ont mal compris comment se fait la livraison de tous les actifs. Notre politique exige que cela soit payé au cours de l'année passée. C'est presque la même chose aux Archives. Elles ont acheté une collection de photographies et elles ont reçu plus de la moitié des biens avant la fin de l'exercice financier. Donc, c'est une dépense de l'année passée.

En général, je crois que tout le monde respecte le contrôle des crédits qu'exige le Parlement. C'est une chose sérieuse pour nous tous.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Je n'ai pas l'impression que M. Dye partage votre avis. Vous dites que vous croyez qu'en général... alors que lui affirme qu'il y a un certain laisser-aller à certains endroits. Monsieur Dye, êtes-vous d'accord avec M. Macdonald?

**M. Dye:** Oui, mais je pense que ma responsabilité est d'exercer des pressions sur les systèmes du gouvernement. Nous sommes d'accord.

**Mr. Redway:** Mr. Rogers, it is always a pleasure to see you here, sir, but every time you come you seem to be coming for a different department and in a different capacity. How long do you expect to be deputy minister in this department, sir?

**Mr. Rogers:** I can only say I hope it is more than the year that has been the experience of past deputy ministers since the creation of DRIE in 1982-83.

**Mr. Redway:** As I say, you certainly seem to appear on the scene in a variety of different departments. I am getting the impression that you may be to the federal government what Tom Henke is to the Toronto Blue Jays, sort of a relief pitcher. Do they send you in where they need to save the game? Is that what the situation is, sir?

**Mr. Rogers:** I do not know how to comment on that, Mr. Redway.

[Translation]

degrees he has. Correct me if I am wrong, but that is the conclusion lay people like me draw.

**Mr. Macdonald:** First, I do not want you to interpret what I said as an excuse for those who overspend their budget. That is quite important. My office does a lot to improve Parliament's control over the government.

However, the departments sometimes exceed their budgets. In general, we are not given excuses, but reasons. Sometimes, people misunderstood the policy that we required them to follow during the fiscal year. In such cases, it is simply a matter of explaining the policies and how they apply so the department does not repeat its mistake the next year. In other cases, we find a really unique problem, as with the National Museums of Canada. They bought items from Expo and misunderstood how all the assets would be delivered. Our policy requires that they be paid in the past year. It is almost the same thing with the Archives. They purchased a collection of photographs and received more than half the goods before the end of the fiscal year. So it is an expense for the past year.

In general, I believe that everyone respects the budget control that Parliament requires. It is a serious matter for all of us.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** I do not feel that Mr. Dye shares your opinion. You say that you believe in general... while he says that there is a certain carelessness in some places. Mr. Dye, do you agree with Mr. Macdonald?

**Mr. Dye:** Yes, but I think that my responsibility is to put pressure on the government systems. We agree.

**M. Redway:** Monsieur Rogers, c'est toujours agréable de vous voir ici, mais il semble que chaque fois vous représentez un ministère différent et vous remplissez des fonctions différentes. Pendant combien de temps prévoyez-vous rester sous-ministre de ce ministère, monsieur?

**M. Rogers:** Je peux seulement dire que j'espère que c'est plus d'un an, ce qui est la moyenne de tous les sous-ministres du MEIR depuis sa création en 1982-1983.

**M. Redway:** Comme je l'ai dit, il semble que vous passez souvent d'un ministère à l'autre. J'ai l'impression que vous jouez le même rôle au sein du gouvernement fédéral que le releveur Tom Henke des Blue Jays de Toronto au sein de son équipe. Est-ce qu'on vous envoie lorsqu'il faut préserver le match? Est-ce que c'est ça la situation, monsieur?

**M. Rogers:** Je ne sais pas comment y répondre, monsieur Redway.

[Texte]

**Mr. Redway:** You would not like to tell us how many saves you have to your credit at the moment.

How many deputy ministers of DRIE have we had, by the way, in the last three years since I have been here in Parliament?

• 1010

**Mr. Rogers:** If my memory serves, there have been three, and I think there have been another three or four associate deputy ministers in that time.

**Mr. Redway:** During the time all of these problems occurred, was Mr. Hession the only deputy minister or were there others?

**Mr. Rogers:** Since the 1984 election, I think there have been three.

**Mr. Redway:** I was thinking particularly when the overexpenditures occurred, sir.

**Mr. Rogers:** Mr. Hession was there from approximately, I think it was August 1986 until early June 1987.

**Mr. Redway:** So he would have been there on May 15, 1987.

**Mr. Rogers:** Yes.

**Mr. Redway:** According to your statement, that is the cut-off date for recording claims against the prior year's appropriation; the expenditures had risen to 110% of the appropriation by that time.

**Mr. Rogers:** Yes.

**Mr. Redway:** So at that stage whoever was deputy minister should have been aware of the problems and nothing occurred. Is that it?

**Mr. Rogers:** He was certainly there through this period. I think if you examine the internal report performed by the department's own internal audit staff, it points to a series of actions that were taken as early as September 1986 to try to start to improve the financial and program control reporting systems.

There were substantial—

**Mr. Redway:** It did not do much good, I gather.

**Mr. Rogers:** Well, the actions then taken—

**Mr. Redway:** It kept it down to an \$80 million overexpenditure.

**Mr. Rogers:** No. Because of those things that were started in September 1986, when the problem was fully recognized in May-June 1987 we were beginning to benefit from the improvements in the reporting systems; more rigour was then occurring.

[Traduction]

**M. Redway:** Vous ne voudriez pas nous dire combien de matches préservés vous avez à votre actif à l'heure actuelle.

À propos, combien de sous-ministres le MEIR a-t-il eus au cours des trois dernières années, depuis mon élection au Parlement?

**M. Rogers:** Si je ne m'abuse, il y a bien eu trois ou quatre sous-ministres associés pendant cette période.

**M. Redway:** Au moment où ces problèmes sont intervenus, M. Hession était-il seul sous-ministre ou y en a-t-il eu d'autres?

**M. Rogers:** Depuis les élections de 1984, je pense qu'il y en a eu trois.

**M. Redway:** Je pensais plus particulièrement à l'époque où le dépassement des dépenses s'est produit, monsieur.

**M. Rogers:** M. Hession était en poste, je crois bien, du mois d'août 1986, à peu près, jusqu'au début de juin 1987.

**M. Redway:** Il se trouvait donc en poste le 15 mai 1987.

**M. Rogers:** Oui.

**M. Redway:** D'après votre déclaration, cette date correspond à la date limite de l'imputation des charges sur les crédits de l'exercice précédent. Les dépenses avaient grimpé à 110 p. 100 du montant des crédits à ce moment-là.

**M. Rogers:** C'est exact.

**M. Redway:** Il s'ensuit que le sous-ministre en poste à ce moment-là était forcément au courant du problème. Or, aucune mesure n'a été prise. C'est bien cela?

**M. Rogers:** Il était sûrement en poste à cette époque-là. Si l'on examine le rapport établi par le personnel de la vérification interne du ministère, on s'aperçoit qu'une série de mesures ont été prises dès septembre 1986 dans le but d'améliorer les systèmes de déclaration de l'information financière et de contrôle des programmes.

On a assisté. . .

**M. Redway:** Ces mesures n'ont guère réussi à redresser la situation, si je comprends bien.

**M. Rogers:** Il faut dire que les mesures prises à ce moment-là. . .

**M. Redway:** Elles ont contenu les dépassements de dépenses à 80 millions de dollars.

**M. Rogers:** Non. On avait commencé à adopter les mesures d'amélioration des systèmes de déclaration de l'information en septembre 1986 et, lorsque l'on s'est rendu compte de l'ampleur du problème en mai-juin 1987, le programme de redressement faisait sentir ses premiers effets. On assistait alors à un contrôle plus rigoureux.

[Text]

**Mr. Redway:** If we are benefiting from it, that seems to imply if we had not had that, we would have spent well over \$80 million more than the expenditures. Is that what you are saying?

**Mr. Rogers:** It is quite possible.

**Mr. Redway:** It was really completely out of control then, was it not?

**Mr. Rogers:** Nobody, including Mr. Hession if he were here, would deny that there were an awful lot of things that had to be done in terms of the reporting systems, the question of budgeting practices and so forth, things that were highlighted in the report. There were significant issues of control and those have been fully covered in the report I would make. I certainly would not deny that.

**Mr. Redway:** In your opening statement, you indicate or you lay the blame or the explanation, if you will, for the overexpenditures, on (a) the history of the department and (b) the real-life environment. However, it seems to me in our system of government somebody has to be accountable for overexpenditures of this sort. Who would you say is accountable in your department? Mr. Osbaldeston apparently thinks it is always the Minister. Do you think this is all the Minister's fault?

**Mr. Rogers:** No, by no means.

**Mr. Redway:** Who is accountable then, in this department? Who should be accountable?

**Mr. Rogers:** I am not retreating from the pointedness of your question by saying it really was the aggregate of a whole bunch of things wrong in "the system".

**Mr. Redway:** Is not some person, some body, some human being, ultimately accountable for all the aggregates and all the problems?

**Mr. Rogers:** Yes, certainly for the administration of the department.

**Mr. Redway:** Who is it in your department?

**Mr. Rogers:** The buck stops at my desk.

**Mr. Redway:** When your desk seems to be rotating quite frequently, how do we hold anybody accountable? Have you any suggestions, because this is a matter of frustration, I think, for this committee and for a lot of other people as to how in heaven's name do we actually say, the buck does stop here, when the person who was sitting in that seat has been gone for a few months or a year or whatever it is. By your own statement, sir, you have indicated you are in a period of transition again where we are going from DREE to DRIE to DIST apparently, and that may create some mist.

[Translation]

**M. Redway:** Par voie de conséquence, on peut en conclure que sans ces mesures de redressement, le dépassement des dépenses aurait été largement supérieur à 80 millions de dollars. C'est bien ce que vous suggérez?

**M. Rogers:** Cette possibilité n'est pas à écarter.

**M. Redway:** La situation vous avait donc complètement échappé?

**M. Rogers:** Personne, même pas M. Hession s'il était ici, ne refuserait à admettre que les systèmes de déclaration de l'information, les pratiques budgétaires, etc., laissent fort à désirer à ce moment-là. Les lacunes sont d'ailleurs mises en évidence dans le rapport. Le contrôle manquait de rigueur, il faut en convenir, et le rapport en fait état dans tous les détails.

**M. Redway:** Dans votre exposé liminaire, vous excusez, ou plutôt vous expliquez le dépassement des dépenses par les deux facteurs suivants: a) les antécédents du ministère; b) les conditions réelles de fonctionnement. Pourtant, il me semble qu'au sein de l'administration publique, il doit bien y avoir quelqu'un qui porte la responsabilité d'un tel dépassement de dépenses. A votre avis, à qui cette responsabilité incombe-t-elle dans votre ministère? M. Osbaldeston semble croire qu'en définitive le ministre est toujours responsable. Croyez-vous qu'il faille en imputer la faute entièrement au ministre?

**M. Rogers:** Absolument pas.

**M. Redway:** Qui donc est responsable, alors, dans votre ministère? Qui doit être tenu de rendre des comptes?

**M. Rogers:** Je n'essaie pas d'esquiver votre question, qui est tout à fait pertinente, mais je dois dire qu'un grand nombre d'éléments clochaient dans «le système» et présentaient des incidences cumulatives.

**M. Redway:** Mais n'y a-t-il pas quelqu'un, une personne, un être humain en chair et en os qui, au bout du compte, doit assumer la responsabilité de ces incidences cumulatives et de tous les problèmes?

**M. Rogers:** Sans aucun doute: les responsables de l'administration du ministère.

**M. Redway:** Et qui sont ces responsables dans votre ministère?

**M. Rogers:** Dans la hiérarchie, mon bureau est responsable en dernier ressort.

**M. Redway:** Étant donné que le chef de ce bureau n'est jamais le même, à qui pouvons-nous alors demander des comptes? Je tiens à avoir une réponse parce que, pour tout vous dire, il est extrêmement frustrant à la longue, et pour le Comité et pour bien d'autres personnes, de ne plus savoir vers qui se tourner pour demander des comptes, parce que le responsable est parti il y a quelques mois ou a été remplacé. Selon votre propre témoignage, monsieur, vous vous trouvez encore une fois dans une période de transition, alors que le ministère, qui était déjà passé du MEER au MEIR, s'apprête maintenant à devenir le MIST. Ces changements peuvent causer une certaine incertitude.



[Texte]

[Traduction]

• 1015

How do you suggest we can cut through the mist, and hold somebody accountable?

**Mr. Rogers:** If I can respond a little bit philosophically on that point, certainly the government has demonstrated its accountability for the problem with two internal reports that have covered in unvarnished form the full nature and extent of the problems, followed by a tabling in Parliament of a response to those criticisms by the then Minister of Regional Industrial Expansion, in which he laid out acknowledgement of those problems, as well as a set of preliminary responses as to the types of corrective actions planned.

I think in this instance there has been a fulsome acknowledgement of the problems of the department, and that represents a very significant demonstration of accountability of government to Parliament and to the public. Certainly, we have received close attention in the media over this period of time, and they have done their proper role in informing Canadians generally about this example of management deficiency.

**Mr. Redway:** Do you not think heads should roll for an \$80 million overexpenditure?

**Mr. Rogers:** As you point out, it has been a series of revolving deputy ministers and associate deputy ministers and other senior officials in this period of time. It is hard to say that—

**Mr. Redway:** —anybody is at fault.

**Mr. Rogers:** —in point of fact, any one of them—

**Mr. Redway:** They are all good people, and nobody is at fault. We just blew \$80 million.

**Mr. Rogers:** Well, sir, with respect, the sanctions of Parliament are extreme with respect to the overexpenditure.

**Mr. Redway:** We have not seen any yet.

**Mr. Rogers:** We are forced, in the first instance, to ensure our appropriations for this fiscal year were reduced by that amount—

**Mr. Redway:** That is an interesting point, because I understand we just passed some supplementary estimates, which in effect relieved you of that responsibility. Is that not correct?

**Mr. Rogers:** That is correct.

**Mr. Redway:** There was not in fact any sanction. You guys got away scot-free with it again. You stole the chicken from the henhouse here right under the nose of the farmers.

**Mr. Rogers:** Might I submit also, Mr. Redway, that indeed, however, Parliament did provide the funds and

Comment, à votre avis, pouvons-nous lever l'incertitude et imputer la responsabilité à quelqu'un?

**M. Rogers:** Si vous me permettez de répondre à votre question sur le plan des principes globaux, je dirais que le gouvernement a montré qu'il assumait sa responsabilité à l'égard du problème en produisant deux rapports internes expliquant, en long et en large de même que sans complaisance, la nature et l'étendue des problèmes, qu'il a par la suite déposé au Parlement sa réponse aux critiques, par l'intermédiaire du ministre de l'Expansion industrielle régionale de l'époque, dans laquelle il reconnaissait les problèmes, et qu'il a fait connaître les mesures correctives qu'il entendait prendre.

Dans le cas qui nous intéresse, par conséquent, on n'a pas cherché à dissimuler les problèmes du ministère et cette reconnaissance témoigne clairement de la volonté du gouvernement de rendre compte de sa responsabilité de gestion au Parlement et à la population. Les médias n'ont pas manqué de s'emparer de l'affaire pendant cette période et ils ont joué le rôle qui leur revient, à savoir informer les Canadiens des lacunes de l'administration publique.

**M. Redway:** Pensez-vous qu'il faille chercher à limoger un haut fonctionnaire pour un dépassement de dépenses de 80 millions de dollars?

**M. Rogers:** Comme vous l'avez signalé, plusieurs sous-ministres, sous-ministres adjoints et hauts fonctionnaires se sont succédé pendant cette période. Il est difficile de dire. . .

**M. Redway:** . . . à qui il faut en imputer la faute.

**M. Rogers:** . . . qui est vraiment responsable. . .

**M. Redway:** Ce sont tous d'excellents gestionnaires et personne n'est coupable. Il ne reste plus qu'à passer ces 80 millions de dollars aux profits et pertes.

**M. Rogers:** Je vous demande pardon, monsieur, mais les sanctions du Parlement sont extrêmement sévères en cas de dépassement des dépenses.

**M. Redway:** Nous n'avons pu en voir les effets jusqu'à présent.

**M. Rogers:** Il nous a fallu, tout d'abord, réduire nos crédits pour le présent exercice financier d'un montant correspondant. . .

**M. Redway:** Voilà qui est intéressant, car il me semble que nous venons justement de voter le budget des dépenses supplémentaires, qui en fait comble le manque à gagner. N'est-ce pas exact?

**M. Rogers:** C'est exact.

**M. Redway:** De sorte que vous ne vous trouvez pas vraiment pénalisé. Vous vous en êtes tiré indemne encore une fois. Vous avez tiré votre épingle du jeu avec brio.

**M. Rogers:** Puis-je faire remarquer, toutefois, monsieur Redway, que si le Parlement a effectivement accordé les



[Text]

did have the authority to correct the situation that was created.

**Mr. Redway:** But decided to waive their responsibility, is that what you are saying?

**Mr. Rogers:** I would not comment on that, sir.

**The Chairman:** Could I just have a supplementary on that, Mr. Redway.

The previous year when DRIE lapsed \$200 million, did any warning bells go off at that point, either within DRIE or in the Office of the Auditor General, that the forecasting and so on was clearly not as good as it should be?

Surely lapsing such a large amount is also an indication there is somebody or several somebodies who are not as concerned with accuracy as they might be. If the alarm bells had gone off then, it might have prevented the \$80 million overexpenditure the following year. I appreciate you were not there at the time, Mr. Rogers, and also Mr. Macdonald was not the Comptroller General at the time, but...

**Mr. Rogers:** I think it is fair to say, Madam Chairman, that lapsing amounts are just as significant an issue as overexpenditure. That point was made by the other House in its report.

• 1020

While it could have been thought of, or reviewed, as a problem of financial management and control, there were many extenuating circumstances. I mentioned the recession of 1982-83 that had reduced the demand for funds by applicants from the private sector and was part of the fabric of the department's thinking as to why it was lapsing.

So that, plus the complexity of managing this tremendously large inventory of some 10,000 projects, at any time, and the ebbs and flows of the business plans of those individual contracting parties, possibly cast something of a pall of confusion over the underlying issues of how rigorous was the forecasting, how rigorous were the reporting systems, how well was the department understanding the cashflows—from all of that project approved in the base, compared with the cashflows of new project approvals—and so forth. It has certainly come into focus now.

**The Chairman:** Thank you. I do not want to take up too much of Mr. Redway's time, but I understand about 20% of the DRIE projects involve about 80% of the monies. You have mentioned many projects are there, but if in fact there is a limited number of major projects, is there any selection in DRIE about which ones to really carefully monitor? It seems to me if they looked after the really big ones, then you would not have a problem like this.

[Translation]

fonds demandés, il n'en avait pas moins le pouvoir de corriger la situation.

**M. Redway:** Mais il a décidé de ne pas sévir, n'est-ce pas?

**M. Rogers:** Il ne m'appartient pas de juger, monsieur.

**La présidente:** Pourrais-je intervenir par une question supplémentaire, monsieur Redway?

Lorsque, l'année précédente, 200 millions de dollars au MEIR ont été frappés de péremption, a-t-on sonné l'alarme, que ce soit au sein du ministère lui-même ou au bureau du vérificateur général, pour dénoncer le caractère approximatif des prévisions budgétaires?

La non-utilisation d'un montant si important montre bien également que l'exactitude n'est peut-être pas le premier souci des intéressés. Si l'on avait sonné l'alarme à ce moment-là, il aurait peut-être été possible d'éviter le dépassement de 80 millions de dollars l'année suivante. Je suis conscient du fait que vous n'étiez pas là à l'époque, monsieur Rogers, et que M. Macdonald n'était pas encore le contrôleur général, mais...

**M. Rogers:** Vous avez raison de dire, madame la présidente, que la non-utilisation des fonds témoigne au même titre que les dépassements de l'insuffisance de la gestion. Le fait a été mis à l'évidence par l'autre Chambre dans son rapport.

Certes, on aurait pu conclure à des lacunes de la gestion et du contrôle financier, mais on peut aussi invoquer des circonstances atténuantes. J'ai mentionné la récession de 1982-1983 qui avait entraîné une baisse de la demande de fonds chez les demandeurs du secteur privé et que cette récession avait dans une certaine mesure influencé la vision du ministère à l'égard de son mandat.

Si l'on ajoute à cela l'effroyable complexité associée à la gestion simultanée de quelque 10,000 projets, de même que les aléas du plan d'entreprise de chacune des parties contractantes, on peut tout au moins comprendre l'origine de certaines carences dans la rigueur des prévisions, dans la précision des systèmes de déclaration de l'information, dans l'analyse des mouvements de trésorerie—c'est-à-dire service voté pour les projets déjà approuvés et dotation requise pour les nouveaux projets—et ainsi de suite. Toutes ces difficultés ont été mises en évidence.

**La présidente:** Merci. Je ne voudrais pas abuser du temps qui revient à M. Redway, mais n'est-il pas juste de dire qu'environ 20 p. 100 des projets du MEIR accaparent quelque 80 p. 100 des fonds. Vous avez parlé d'un grand nombre de projets alors que, en réalité, on ne compte qu'un nombre limité de gros projets, de sorte qu'il devrait être possible de déterminer ceux qu'il convient de surveiller de près. Est-ce ainsi que l'on procède au MEIR? Il me semble que si l'on consacrait ses énergies à contrôler les grands projets, on éviterait de se mettre dans le pétrin.

[Texte]

**Mr. Rogers:** It is an excellent point, and as part of the corrective actions, we have a much more rigorous process of examining the large, key projects, just as you have anticipated.

**The Chairman:** Thank you. Sorry, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman. Just before the chairman's questions, Mr. Rogers, you mentioned there had been a couple of internal investigations of this matter. I would just be interested, to satisfy my own curiosity, in the cost of those two investigations, bearing in mind there was an \$80 million expenditure. What did it cost to find out why there was such an overexpenditure?

**Mr. Rogers:** The Price Waterhouse report, which was commissioned by the Minister, cost the government \$116,930.

**Mr. Redway:** What about your own internal...?

**Mr. Rogers:** Mr. Ed Hahn, who is the director general of operations audit, says it was \$57,000.

**Mr. Redway:** So there was about \$200,000 extra just to find out what went wrong. We are not in fact just talking about \$80 million, but we are talking about almost \$80.25 million as a result of your overexpenditure.

You have outlined a series of corrective measures. Who is going to be accountable for those measures? Are we going to be able to pin you down to the chair, sir? Have you asked the Prime Minister not to move you around or rotate you so that you will be accountable here?

**Mr. Rogers:** I am confident I will be there to give you an accounting next year, or whenever you wish to see us next. I do anticipate being in the department for a reasonable period of time. My first assignment in government was six years, the second was three and a half and—

**Mr. Redway:**—getting shorter all the time.

**Mr. Rogers:** I am learning how to do the job better, I think Mr. Redway, as I go along.

**Mr. Redway:** You are learning how to get out of accountability, Mr. Rogers.

**Mr. Rogers:** My understanding is that I will be here for a reasonably long haul.

**Mr. Redway:** You have indicated, in your series of measures, that the responsibility managers are going to be accountable. I would be interested in knowing how you plan on holding some of your staff accountable for making sure these measures are carried out.

[Traduction]

**M. Rogers:** Votre remarque est fort pertinente et nous avons justement, parmi les mesures correctives que nous avons prises, mis en place un processus beaucoup plus rigoureux d'examen des grands projets d'importance particulière.

**La présidente:** Merci. Je vous prie de m'excuser, monsieur Redway.

**M. Redway:** Merci beaucoup, madame la présidente. Avant l'intervention de madame la présidente, monsieur Rogers, vous avez mentionné des enquêtes internes menées à ce sujet. J'aimerais savoir, pour satisfaire ma curiosité, ce qu'il en a coûté pour mener ces deux enquêtes, compte tenu d'un dépassement de 80 millions de dollars. Combien a-t-il fallu déboursier pour connaître les causes de ce dépassement?

**M. Rogers:** Le rapport *Price Waterhouse*, commandé par le ministre, a coûté au gouvernement 116,930\$.

**M. Redway:** Et vos propres recherches internes?

**M. Rogers:** M. Ed Hahn, notre directeur général de la Vérification des opérations, a avancé le chiffre de 57,000\$.

**M. Redway:** Ainsi, on a dû déboursier quelque 200,000\$ de plus pour découvrir ce qui s'était passé. Le dépassement de crédits atteint donc au total la somme de 80,25 millions de dollars.

Vous avez fait état d'une série de mesures correctives. Qui assumera la responsabilité de l'application de ces mesures? Pourrons-nous enfin, monsieur, vous demander directement des comptes? Avez-vous demandé au Premier ministre de ne pas vous muter ou de ne pas vous changer de poste afin que vous puissiez assumer la responsabilité jusqu'au bout?

**M. Rogers:** Sauf imprévu, je devrais être là pour vous rendre des comptes l'an prochain, ou à tout autre moment de votre choix. Je m'attends à demeurer au ministère pendant une période raisonnable de temps. Ma première affectation au gouvernement a duré six ans, la deuxième, trois ans et demi, etc. . .

**M. Redway:** . . . leur durée ne cesse de diminuer, si je comprends bien.

**M. Rogers:** J'apprends à faire mon travail plus efficacement, monsieur Redway, avec l'expérience.

**M. Redway:** Vous apprenez, oui, à prendre la poudre d'escampette au moment opportun.

**M. Rogers:** J'ai accepté ma charge dans l'espoir de l'occuper pendant une période raisonnable.

**M. Redway:** Vous avez mentionné, parmi la série de mesures que vous avez prises, la responsabilisation des gestionnaires. Je serais intéressé de savoir comment vous pensez vous y prendre pour responsabiliser votre personnel et vous assurer que ces mesures seront appliquées.

[Text]

[Translation]

• 1025

**Mr. Rogers:** There are several ways, Madam Chairman. First, we now have a more rigorous budgeting system. As I mentioned, we have 17 responsibility centres, we have 140 programs and we have their budgets laid out on that matrix, calendarized by month in terms of the forecasts they make of the underlying base of contribution agreements that are already approved and their forecast of cashflows, as well as the estimates or forecasts that are made of the amounts for new approvals that will be made during the course of this year that will flow cash this year and in subsequent years.

We therefore have the responsibility centres tied to a large number of discrete control points. As you all would know, by definition, every time you multiply your control points you increase your assurance of coming in below in total because you cannot exceed any individual one. It is a principle of financial control that this would be the result and we have that system now in place.

We also have—

**Mr. Redway:** This is a system that would enable us to hold you accountable, it seems to me.

**Mr. Rogers:** Indeed.

**Mr. Redway:** How about the individual managers?

**Mr. Rogers:** If I may, I will come back to it.

**Mr. Redway:** Thank you.

**Mr. Rogers:** The second piece of this is that we have discussed extensively with each of those senior managers and asked them to review again the adequacy of their forecasting procedures. Those have been documented and we have signed off with them on the adequacy of the work they are doing to review, for example, the major projects on a monthly basis, those projects over \$100,000 under their administration, and to examine over the successive months that they do their forecasting that they are indeed coming in on some kind of consistent basis, that we are not seeing wild aberrations in terms of their projections.

Third, this is getting an awful lot of inspection internally. We are looking at the data and discussing it in a management committee in one forum once a week, and certainly in the department management committee once a month, in which any significant variations are immediately highlighted. In looking back over their performance, we will therefore be able to see that they lived within their budgets and that their forecasting was accurate.

**Mr. Redway:** This is on the management appraisal process, is that what you are saying?

**Mr. Rogers:** And on an ongoing basis during the year. If they get off the rails, they will very definitely have to

**M. Rogers:** Il existe plusieurs façons, madame la présidente. Tout d'abord, nous disposons désormais d'un système plus rigoureux d'établissement des budgets. Comme je l'ai mentionné, nous avons dressé un tableau matriciel où figurent nos 17 centres de responsabilité, nos 140 programmes et tous les budgets, avec une ventilation mensuelle des prévisions relatives au budget de base pour les ententes de contribution déjà approuvées, des prévisions de trésorerie ainsi que des prévisions sur les montants des nouveaux projets qui seront approuvés au cours de l'exercice et qui donneront lieu à des mouvements de trésorerie cette année et les années subséquentes.

Nos centres de responsabilité feront donc l'objet de contrôles à de nombreuses étapes. Comme vous le savez, en multipliant les étapes de contrôle, on augmente les probabilités d'en arriver à un chiffre qui se situe en-deçà du budget global, étant donné que les gestionnaires de centres de responsabilité doivent respecter les limites budgétaires qui leur sont imposées à chacune de ces étapes. C'est là un principe de contrôle financier que notre nouveau système devrait permettre d'appliquer.

Nous avons également. . .

**M. Redway:** Ce système nous donnera alors la possibilité de vous demander des comptes, ce me semble.

**M. Rogers:** Exactement.

**M. Redway:** Aux gestionnaires eux-mêmes également?

**M. Rogers:** J'y reviendrai tout à l'heure.

**M. Redway:** Merci.

**M. Rogers:** Comme deuxième mesure, nous avons longuement discuté avec chacun des cadres supérieurs et leur avons demandé de réexaminer avec soin leurs méthodes prévisionnelles. Ils ont produit un rapport sur les projets à suivre de près, rapport que nous avons ratifié et qui porte, par exemple, sur les grands projets à contrôler mensuellement, les projets de plus de 100,000\$ qui relèvent de leur responsabilité. Nous leur avons demandé également de procéder à l'analyse des prévisions, de mois en mois, pour s'assurer qu'ils sont uniformément justes et ne donnent pas lieu à des écarts aberrants.

En troisième lieu, nous avons intensifié presque à outrance, les activités internes d'inspection. Nous étudions les données réunies aux réunions du comité de gestion qui ont lieu une fois par semaine, de même qu'aux assemblées mensuelles du comité de gestion ministériel, ou les écarts d'importance sont tout de suite mis en évidence. Grâce à cette analyse rétrospective du rendement, nous serons en mesure de déterminer si les gestionnaires respectent leur budget et établissent des prévisions exactes.

**M. Redway:** Le tout fait partie du processus d'évaluation du rendement des gestionnaires, si j'ai bien compris?

**M. Rogers:** Oui, mais sur un mode continu. Si le gestionnaire trébuche en cours de route, il devra



[Texte]

account to me directly, and that monitoring is done by both the financial arm, the ADM, and by a division of our operation called Program Affairs, represented by Mr. Haack, sitting on the side here, who is holding a watching brief over the totality of what they are doing.

**Mr. Redway:** He is ready to "Haack" them, is he?

**Mr. Rogers:** Well. . .

**Mr. Redway:** Do you have such a thing as merit pay in your appraisal system?

**Mr. Rogers:** Yes, we do.

**Mr. Redway:** Just tell me how it works in your particular instance. I am not sure how many areas you appraise people on, but say you do on 10 areas and they shine in 9, but in the tenth they fall down—they blow it and overexpend the budget. Do you give them some merit pay, or do you not?

**Mr. Rogers:** Likely it would not be from me.

**Mr. Redway:** They would have to shine in all of them, is that what you are telling us?

**Mr. Rogers:** If you are doing tough goal setting, it is unlikely that anybody is going to shine in all 10 examples.

**Mr. Redway:** Exactly!

**Mr. Rogers:** In the area of budgetary control, which is so fundamental to the exercise of their responsibilities, if they did not manage that well it would be weighted significantly large in their evaluation and probably impair significantly the kind of performance grade they got.

• 1030

**Mr. Redway:** You would give that a high priority in your appraisal, would you not?

**Mr. Rogers:** You bet.

**Mr. Redway:** I was astounded, in reading your opening statement, that you acknowledged in your corrective measures that you were discontinuing overbudgeting, that you were discontinuing the practice of discounting the forecasts, and that you were now recording claims for payment upon receipt. All of these seem basic, and I really find it astounding that 120 years after the federal government was established we are finally deciding to discontinue overbudgeting, discontinue discounting forecasting, and record claims for payment upon receipt.

Does it not seem strange to you that it has taken us 120 years to get to that stage?

**Mr. Rogers:** The techniques are probably okay if they are well controlled and well administered.

**Mr. Redway:** Overbudgeting is okay?

[Traduction]

s'expliquer devant moi immédiatement. Les activités de contrôle sont du ressort du responsable financier, soit le sous-ministre adjoint, ainsi que d'une direction générale des programmes, qui a à sa tête M. Haack ici présent à mes côtés, qui assure la coordination et la supervision générale.

**M. Redway:** Et qui est prêt à prendre la « hache » de guerre, n'est-ce pas?

**M. Rogers:** C'est-à-dire. . .

**M. Redway:** Votre régime de rémunération comprend-il des primes au mérite?

**M. Rogers:** Oui.

**M. Redway:** Pourriez-vous nous expliquer exactement quelles en sont les modalités? Par exemple, supposons que les gestionnaires soient évalués selon dix critères, qu'ils fassent des merveilles au titre des neuf premiers mais qu'ils trébuchent au dixième—ce qui entraîne le dépassement des crédits—leur accorderiez-vous quand même leur prime au mérite?

**M. Rogers:** Pas si la décision dépend de moi.

**M. Redway:** Pour vous, ils doivent faire des merveilles au titre des dix critères, n'est-ce pas?

**M. Rogers:** Avec les objectifs corsés que nous leur fixons, il leur sera difficile de faire des merveilles à tous les égards.

**M. Redway:** Exactement!

**M. Rogers:** Dans la pondération, le contrôle budgétaire se voit affecter un coefficient plus important, parce qu'il est fondamental à l'exercice des responsabilités. Si les gestionnaires ne sont pas à la hauteur dans ce domaine, leur évaluation s'en trouvera forcément compromise de même que, par la même occasion, leur prime au rendement.

**M. Redway:** Ce facteur est donc prioritaire dans les évaluations?

**M. Rogers:** En effet.

**M. Redway:** J'ai été étonné, en lisant le texte de votre exposé, de voir que, parmi vos mesures correctives, vous mettiez un terme à la pratique du gonflement des budgets et à la pratique de l'actualisation des prévisions, tout en vous déterminant à comptabiliser les demandes de paiement sur réception. Ce sont là évidemment des principes élémentaires, mais je trouve étonnant qu'il ait fallu attendre 120 ans d'administration publique avant de décider de couper court à la pratique du gonflement des budgets, d'abandonner l'actualisation des prévisions et de comptabiliser dès réception les demandes de paiements.

Ne vous apparaît-il pas étrange à vous aussi qu'il ait fallu attendre 120 ans pour en arriver là?

**M. Rogers:** Ces techniques sont sans doute acceptables, si elles sont contrôlées et administrées correctement.

**M. Redway:** Le gonflement des budgets est acceptable?



[Text]

**Mr. Rogers:** Yes, I suggest, if you are trying to march up to your appropriation line, that, well controlled, you may overplan in an area knowing that you will not realize everything that is in the base plan.

**Mr. Redway:** Is overbudgeting not flaunting the direction you are getting from Parliament, though?

**Mr. Rogers:** The parliamentary control is not to overexpend appropriations. If the parliamentary control was not to overexpend commitments, then you would be into a very different appropriation system.

Departments must respect that, and Treasury Board restricts, very importantly, their latitude in being able freely to overbudget or ignore the commitment levels. There are very significant rules and regulations to control that, but in certain circumstances overbudgeting is a way to utilize or to see utilized the appropriations approved by Parliament. In fact, one could suggest that it is an attempt to give full play to what Parliament intends.

The overbudgeting practice grew up because of the lapsing issue we were discussing earlier. One of the techniques adopted was to say, okay, maybe we can reduce the lapses if we allow some of the responsibility centres, who may not be in a position that they will find their cashflow consistent with the budget, to go ahead of that sum.

**Mr. Redway:** You sure reduced the lapses in 1986-87.

**Mr. Rogers:** Yes. By the way, I should mention that there is a likelihood we will have a lapse again this year.

**Mr. Redway:** Not the kind of a lapse you had last year?

**Mr. Rogers:** No. Not negative lapses.

**Mr. Redway:** That was a lapse of memory.

**Mr. Rogers:** Negative lapses will not occur this year.

**Mr. Redway:** What would it do to the department if this committee recommended to Parliament that Parliament, in the judgment of this committee, might have made a modest error in reinstating \$80 million into your budget and that perhaps we should take it out in the following year? What would that do to your programming?

**Mr. Rogers:** First, the level of programming is of course a matter for review with Treasury Board and the Department of Finance, in terms of looking to next year's estimates. Therefore, \$80 million taken off the top of whatever is approved would simply restrict the amount that is available—

**Mr. Redway:** To lapse.

[Translation]

**M. Rogers:** Dans un sens, oui, si l'objectif est de prendre de l'expansion et de progresser vers le plafond budgétaire. Sous réserve d'un contrôle adéquat, il n'est pas inacceptable de prévoir plus gros tout en sachant qu'il ne sera pas possible de réaliser tous les aspects du programme de base.

**M. Redway:** Mais le gonflement des budgets n'équivaut-il pas à faire fi des directives du Parlement?

**M. Rogers:** Le Parlement donne pour directive de ne pas dépasser les crédits. Si les directives étaient de ne pas dépasser les engagements, on aurait alors affaire à un tout autre système d'affectation budgétaire.

Il reste que les ministères sont soumis à des limites, car le Conseil du Trésor veille au grain et les empêche de gonfler les budgets indûment ou de ne pas tenir compte du niveau des engagements. Il existe des règles très strictes à cet effet, mais le gonflement des budgets, dans certains cas, peut être un moyen de faire approuver les crédits par le Parlement. En fait, on pourrait même prétendre que c'est là une caractéristique inhérente au régime des crédits parlementaires.

La pratique du gonflement des budgets s'est répandue en raison de la règle de péremption dont nous parlions tout à l'heure. Pour éviter de perdre les crédits non utilisés, certains ont pu permettre à des centres de responsabilité, aux prises avec des difficultés de fonds de roulement, de demander des budgets plus élevés.

**M. Redway:** Vous avez, en tout cas, réglé le problème de la péremption en 1986-1987.

**M. Rogers:** Oui et, à propos, je devrais mentionner que nous risquons de nous retrouver cette année avec des fonds non utilisés, c'est-à-dire avec un écart.

**M. Redway:** Mais pas un écart comme celui de l'an dernier?

**M. Rogers:** Non. Pas un écart négatif.

**M. Redway:** C'est-à-dire pas un écart de conduite.

**M. Rogers:** Les écarts négatifs n'interviendront pas cette année.

**M. Redway:** Qu'arriverait-il à votre ministère, si notre comité signalait au Parlement que celui-ci a peut-être fait une petite erreur de jugement en vous accordant ces 80 millions de dollars et recommandait que cette somme soit retranchée de votre budget de l'an prochain? Dans quelle mesure vos programmes seraient-ils touchés?

**M. Rogers:** Le nombre et l'ampleur des programmes sont évidemment soumis à l'examen du Conseil du Trésor et du ministère des Finances lorsqu'il s'agit d'établir le budget de l'exercice suivant. Par conséquent, le retranchement de 80 millions de dollars aurait simplement pour effet de réduire les montants à distribuer. . .

**M. Redway:** Ou à être frappés de péremption.

## [Texte]

**Mr. Rogers:** —to keep the business going in terms of new commitments for new projects in 1988-89.

**Mr. Redway:** It did not seem to bother you, say, in 1985-86, though. If you lapsed \$200 million in that year, then an \$80-million reduction would not have been much trouble, would it?

• 1035

**Mr. Rogers:** We now have a much, much clearer picture of the aggregate of the cashflows that are arising as a result of past commitments in each of the three or four forward years. I would say that our record-keeping now is making much more visible and much more accurately the results and the flows of cash in the future from past program approvals. That can then be put in context with respect to the additional funds that might be requested or approved to sustain new program approvals over the next fiscal year.

**Mr. Redway:** So if we did cut it by \$80 million, you would know where it was being cut.

**Mr. Rogers:** Oh, yes.

**Mr. Redway:** Mr. Macdonald, you, too, are in a chair that seems to rotate. As the chairman has indicated, you were not around either, it was another phantom of the opera who was sitting in your chair when all this took place. But, as other members of the committee have indicated, it seems to me as well that it is your function, whoever is sitting in your chair, to keep an eye on this sort of thing to see this sort of thing does not happen. If a department slips up, surely you, or whoever it is who is in your chair, is accountable for this thing, particularly bearing in mind this statement that by May 15 1987 the cut-off date for expenditures had gone up so that the expenditures were 110% of the appropriations. Surely, you guys bear a major part of the responsibility.

**Mr. Macdonald:** Mr. Redway, first of all let me assure you that even in my former incarnation I had the financial policy responsibility. If the chair revolves—

**Mr. Redway:** Then you are accountable.

**Mr. Macdonald:** I am accountable.

**Mr. Redway:** We finally found one.

**Mr. Macdonald:** You found the accountable official.

Having said that, let me say that I think the first line of accountability does rest with the departments in terms of the effective administration of the policy. I guess I view the accountability of the Office of the Comptroller General more in the aggregate sense, in the sense of how

## [Traduction]

**M. Rogers:** Et permettant de contracter de nouveaux engagements à l'égard de projets en 1988-1989.

**M. Redway:** Personne n'a semblé troublé outre mesure, toutefois, en 1985-1986. Si vous avez pu vous permettre de ne pas utiliser 200 millions de dollars cette année-là, une réduction de 80 millions de dollars pourrait bien sembler marginale.

**M. Rogers:** Nous avons maintenant une idée beaucoup plus claire de l'ensemble des mouvements de trésorerie qui découlent des engagements pris par le passé, dans leurs répercussions sur les trois ou quatre années suivantes. J'avancerais que nos systèmes comptables rendent désormais beaucoup plus transparents et exacts les résultats et les mouvements de trésorerie que l'on peut prévoir à partir des programmes approuvés par le passé. Ces chiffres peuvent alors être ajoutés à ceux qu'il faut prévoir pour administrer les nouveaux programmes approuvés pendant l'exercice à venir.

**M. Redway:** Ainsi, si nous retranchions ces 80 millions de dollars, vous sauriez dans quelles dépenses il faudrait sabrer.

**M. Rogers:** Absolument.

**M. Redway:** Monsieur Macdonald, vous occupez, vous aussi, une charge qui semble soumise au jeu de la chaise musicale. Comme la présidente l'a fait observer, vous n'étiez pas en poste à l'époque qui nous intéresse et c'était un autre fantôme d'opéra qui occupait votre charge. Il n'en reste pas moins, comme d'autres membres du Comité l'ont signalé, qu'il appartient à la fonction, indépendamment de la personne qui l'exerce, d'assurer un contrôle vigilant pour éviter ce genre d'incidents. Par conséquent, si un ministère se fourne dans le pétrin, c'est vous, ou la personne qui occupe votre poste, qui doit en assumer la responsabilité, d'autant plus qu'à la date limite de comptabilisation des charges, le 15 mai 1987, les dépenses avaient déjà grimpé à 110 p. 100 des crédits accordés. Il ne fait pas l'ombre d'un doute que votre équipe doit endosser une bonne partie de la responsabilité.

**M. Macdonald:** Monsieur Redway, je dois dire tout d'abord que même dans le poste que j'occupais jusque-là, j'avais la responsabilité de la politique financière. Si le titulaire du poste est changé...

**M. Redway:** Vous endossez donc la responsabilité?

**M. Macdonald:** Je l'endosse.

**M. Redway:** Enfin, nous avons trouvé quelqu'un.

**M. Macdonald:** Vous avez trouvé le fonctionnaire responsable.

Ceci dit, permettez-moi d'ajouter que ma première responsabilité n'est pas d'appliquer efficacement la politique dans les ministères. Pour moi, la responsabilité du Bureau du contrôleur général se situe à un niveau plus élevé, celui de la mise en oeuvre globale de la politique,

[Text]

the policy is working, whether we seeing a significant number of overexpenditures that indicate a trend of, say, erosion of the importance of not exceeding expenditures to which Mr. Côté referred earlier.

Certainly when the full extent of the DRIE situation became known, we were very concerned and we endeavoured to participate with the department in the review that was undertaken. I guess our accountability—the accountability I feel at this time—is to be able to assure first of all my Minister in Treasury Board, and through him Parliament, that the measures the department is in process of putting in place are appropriate so that effective financial control is maintained in the future. I do not think we can go beyond that.

Certainly, I do not see it as my job to do Mr. Rogers' job. As I said earlier, I think my accountability is for the overall application of effective financial control across government, and when incidences such as this arise, we do ensure that whatever corrective action takes places is appropriate and that it works.

**Mr. Redway:** If you find out, though, that Mr. Rogers is blowing it, surely it is your duty to try to stop him from blowing it, do you not think so? If it is not, tell me why it should not be.

**Mr. Macdonald:** Blowing it is a bit of a harsh term, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Well, you know, I always tend to use these terms.

**Mr. Macdonald:** I guess what I would say is to recognize what we are doing. At year end we are going from a cash basis of accounting; that is, how much did we actually pay out to an accrual basis; how much is out there that we still owe? Mr. Dye and I have had discussions before this committee on other occasions relating to such issues when we discuss the annual financial statements. But when we do the year-end conversion from a cash basis, under which circumstances the appropriation was not overexpended, to an accrual basis—that is all the bills that relate to the prior fiscal year that roll in after the end of the year—it is too late to do anything about it for that year. When the bill rolls in and it relates to a contribution arrangement, the terms of conditions of which require that it be paid by a certain date, it is charged against the old year appropriation.

• 1040

[Translation]

qui nous permet de déterminer les tendances et de voir, comme M. Côté le disait tout à l'heure, si le dépassement des crédits n'est pas un phénomène en train de se généraliser.

Naturellement, lorsque la situation du MEIR a été dévoilée dans toute son ampleur, nous nous sommes tout de suite inquiétés et nous nous sommes empressés de participer à un examen en collaboration avec le ministère. Notre responsabilité... celle qui me semble être la nôtre à l'heure actuelle... est de pouvoir garantir à notre ministre, tout d'abord, au Conseil du Trésor, et au Parlement, par son intermédiaire, que les mesures que le ministère entend prendre pour redresser la situation sont suffisantes pour assurer à l'avenir un contrôle financier efficace. À mon avis, c'est là que s'arrête notre responsabilité.

En tout cas, je n'ai pas le mandat de me substituer à M. Rogers pour faire son travail. Comme je viens de le dire, ma responsabilité est de veiller à une application globale de contrôles financiers efficaces dans l'ensemble du gouvernement et d'intervenir en cas d'incidents afin de faire en sorte que des mesures correctives soient prises et qu'elles soient appropriées.

**M. Redway:** Si vous vous apercevez, toutefois, que M. Rogers est en train de gâcher la besogne, il me semble qu'il est de votre devoir d'intervenir avant qu'il ne soit trop tard. Si ce n'est pas le cas, expliquez-moi pourquoi.

**M. Macdonald:** Gâcher la besogne est peut-être une expression un peu trop forte, monsieur Redway.

**M. Redway:** Vous savez que j'ai l'hyperbole facile.

**M. Macdonald:** Pour mieux répondre à votre question, je dois d'abord vous expliquer notre mode de fonctionnement. À la clôture des comptes, nous passons d'une comptabilité de caisse, c'est-à-dire la constatation des déboursés réels, à une comptabilité d'exercice, c'est-à-dire la constatation des montants qu'il reste à déboursier. M. Dye et moi-même avons déjà donné des explications de ce genre au Comité, à d'autres occasions, notamment pour l'analyse des états financiers annuels. Mais lorsque nous passons au moment de la clôture des comptes de la comptabilité de caisse, en vertu de laquelle les crédits ne sont pas dépassés, à la comptabilité d'exercice... qui consiste à réunir toutes les factures se rapportant à l'exercice expiré, même si elles ne sont parvenues que dans le nouvel exercice... il est trop tard pour faire quoi que ce soit. Lorsque les factures nous parviennent et qu'elles se rapportent à un accord de contribution qui prévoit le paiement à une date donnée de l'ancien exercice, c'est à cet exercice qu'il faut les imputer.

I do not think it is a case that, at a particular point in time during that fiscal year, the appropriation had been overexpended. Our experience with PAYE, the payables at year-end policy under which these things occur, is that

C'est ainsi qu'il est impossible de dire qu'à une date bien précise de l'exercice financier, les crédits ont été dépassés. D'après notre expérience du système CAPAFE, qui régit les comptes à payer à la fin de l'exercice, au



## [Texte]

by and large, by the time it becomes known that there is a problem, it is not correctable in that current year.

For example, if one knew that one was going to overexpend an appropriation during the year, one has recourse to supplementary estimates to make the case to Treasury Board and get additional funding. That is not the case in Mr. Rogers's case or in the majority of instances that are reported in this year's public accounts.

**Mr. Redway:** What would happen if we changed—

**The Chairman:** I am sorry to do this again, but could I just ask why this is all taking so long. I think Mr. Redway is very accurately reflecting the continued concern of this committee about accountability, pinning it down, getting corrections, and the slowness of the process is bothersome.

On October 7, 1975, the Ross Committee recommended that the Financial Administration Act should be amended to require that all expenditures under annually lapsing appropriations coming in the course of payment during the fiscal year to be so recorded, even if this results in expenditures in excess of the appropriation authority, with disbursements to discharge such accounts being charged against the subsequent year's authority where the current year's authority is exceeded.

This only came into force in August 1984, and if I understood Mr. Macdonald correctly, you are saying you still have not quite gotten everything in place to ensure that it works.

**Mr. Macdonald:** Madam Chair, I believe the policy that responded to Glen Ross's study of 1975 was issued by the Treasury Board in the 1979-80 fiscal year and came into effect in the fiscal year 1980-81. The Financial Administration Act was amended in 1984. Section 30 was changed to give legislative effect to what had already been a Treasury Board policy some four years earlier.

With respect to the second part of your question, I guess I am a little puzzled. It is not that it is not working. In terms of this year-end conversion from cash to accrual, I was trying to respond to this question: Why did you do something about it when you knew there was a problem? I guess what I was saying in the simplest terms was that by the time you find out there is a problem by applying section 30, it is too late to do anything about it in that fiscal year.

About the best we can do is undertake, with the departments that have experienced this, to find out what happened and what can be done to prevent its recurrence. Then it should be monitored to ensure that the department does in fact implement the necessary changes in order that there is a reasonable expectation that it does not occur again.

## [Traduction]

moment où l'on s'aperçoit qu'un problème existe, il n'est plus possible de le régler pendant cet exercice.

Ainsi, si l'on savait d'avance que les crédits allaient être dépassés pendant l'exercice, il y aurait toujours moyen d'avoir recours au budget supplémentaire des dépenses en présentant son cas au Conseil du Trésor et en demandant des crédits additionnels. Ce n'est pas ce qui est arrivé dans le cas de M. Rogers ni dans la majorité des cas signalés cette année dans les comptes publics.

**M. Redway:** Qu'arriverait-il si nous changions. . .

**La présidente:** Excusez-moi d'intervenir de nouveau mais pourrais-je demander pourquoi ce processus est si lent à réagir? M. Redway, je pense, se fait le porte-parole de tout le Comité en insistant sur cette question de responsabilité, en essayant de la cerner de près, en demandant des correctifs et en se plaignant de la lenteur du processus.

Le 7 octobre 1975, le Comité Ross a recommandé la modification de la Loi sur l'administration financière afin d'exiger que toutes les dépenses imputables à des crédits annuels et exigibles pendant l'exercice soient comptabilisées comme telles, même si cette pratique entraîne un dépassement des crédits. De cette façon, les montants excédentaires seraient retranchés du budget annuel suivant.

Cette recommandation n'a été adoptée qu'en août 1984 mais, si j'ai bien compris M. Macdonald, elle n'a pas encore abouti à des résultats concrets.

**M. Macdonald:** Madame la présidente, la décision qui donnait suite à l'étude de 1975 menée par Glen Ross a été prise par le Conseil du Trésor pendant l'exercice 1979-1980 et est entrée en vigueur en 1980-1981. La Loi sur l'administration financière a été modifiée en 1984. L'article 30 a fait l'objet d'une mise à jour pour consacrer législativement une mesure qu'avait déjà prise le Conseil du Trésor quelque quatre ans plus tôt.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, j'avoue que je suis un peu perplexe. Cette mesure n'est pas en cause ici. En expliquant les effets de la conversion en fin d'année de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice, j'essayais de répondre à la question suivante: pourquoi n'êtes-vous pas intervenu quand vous vous êtes aperçu qu'il y avait un problème? J'essayais donc de dire, le plus simplement possible, qu'au moment où l'on s'aperçoit qu'il y a un problème dans l'application de l'article 30, il est trop tard pour faire quoi que ce soit dans cet exercice financier.

Le mieux que nous puissions faire dans ces cas-là, c'est d'essayer de voir avec le ministère ce qui a cloché et de déterminer les mesures à prendre pour éviter que l'incident ne se reproduise. Il nous incombe ensuite d'effectuer des contrôles pour vérifier si le ministère a effectivement appliqué les mesures qui s'imposaient pour empêcher, dans toute la mesure du possible, le cas de se présenter à nouveau.



[Text]

**Mr. Redway:** You have indicated that the problem seems to be with the PAYE system. What if the system were changed to a PAME system, payables at month end, or a PAWE system, payables at week end, or a PADE system, payable at day end?

**Mr. Macdonald:** You are suggesting going on an accrual basis of accounting.

**Mr. Redway:** Yes.

**Mr. Macdonald:** The principle of parliamentary control to date has been on cash. The accrual basis of accounting has implications that extend beyond simple expenditures in relation to fixed assets and a variety of other issues. I think you have struck a responsive chord with the Auditor General and I am sure he would like to comment.

Let me simply say that at this time parliamentary control has been primarily on a cash basis, with the exception of this expenditure. I do not think we can move too quickly to accruals, solely on the expenditure side, without looking at the revenues and then looking at the implications, what it does to our assets and liabilities. That is a major undertaking.

**Mr. Redway:** I know the farmers do not want to go on an accrual basis, but what about Parliament, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** I think Parliament deserves better than what they are getting. We have an archaic system which I do not think is serving the needs of taxpayers, Parliament, or government officials. I think the logical thing to do is to move swiftly to a full accrual system so that managers know their costs and people can be accountable for their performance. The present accounting system does not permit that, and I would strongly argue in favour of full accrual accounting.

• 1045

We had testimony several years ago of the former Comptroller General, who said he would come and give you an update on the federal government reporting study that was reflecting the views of members of Parliament and other users of finances that they would like accrual. I think it was to be a two-year response time, with a one-year interim report on the progress the government was making towards implementing some of those ideas.

I, for one, would like to see a good financial system in place so these types of avoidable situations... We are going on for 11 months flying blindly, and finally in the twelfth month you sum up the numbers and figure out whether or not you are going to be embarrassed. It seems to me it should be done at least on a monthly basis.

[Translation]

**M. Redway:** Vous semblez dire que le problème est lié au système CAPAFE. Que diriez-vous si l'on remplaçait ce système par un système CAPAFM, comptes à payer à la fin du mois, ou CAPAFS, comptes à payer à la fin de la semaine, ou même CAPAFJ, comptes à payer à la fin de la journée?

**M. Macdonald:** Cela reviendrait à adopter une comptabilité d'exercice.

**M. Redway:** Exactement.

**M. Macdonald:** Le principe du contrôle parlementaire s'est toujours fait jusqu'à présent en fonction d'une comptabilité de caisse. La comptabilité d'exercice implique des pratiques qui ne concernent pas uniquement les dépenses, mais également l'actif immobilisé et d'autres postes comptables encore. Votre remarque plairait sûrement au vérificateur général, qui a bien des choses à dire à ce sujet.

Pour l'instant, toutefois, le contrôle parlementaire s'est appuyé surtout sur une comptabilité de caisse, à l'exception de ce poste de dépense. Je ne crois pas que nous puissions adopter d'emblée une comptabilité d'exercice qui ne tiendrait compte que des charges à payer sans se préoccuper des produits à recevoir. Il faudrait de plus réexaminer toute la question de l'actif et du passif. Or, c'est là une entreprise de longue haleine.

**M. Redway:** Je sais que les cultivateurs n'aiment pas l'idée de devoir passer à une comptabilité d'exercice, mais est-ce également le cas du Parlement, monsieur Dye?

**M. Dye:** Je crois que le Parlement mérite mieux que ce qu'il obtient. Nous sommes encombrés d'un système archaïque qui, à mon avis, ne répond ni aux besoins des contribuables, ni à ceux du Parlement, ni même à ceux des fonctionnaires de l'État. Il m'apparaît logique de prendre dès maintenant des dispositions pour adopter dans les meilleurs délais une véritable comptabilité d'exercice, qui permette aux gestionnaires de connaître leurs coûts et de rendre compte de leur rendement. Notre système comptable actuel ne permet pas la responsabilisation et c'est pourquoi je suis nettement en faveur de l'adoption d'une comptabilité d'exercice.

Un témoignage nous a été présenté il y a quelques années par l'ancien contrôleur général, qui devait faire le point sur la déclaration d'information comptable du gouvernement fédéral, en tenant compte du point de vue des membres du Parlement et des autres usagers des finances désireux d'adopter la comptabilité d'exercice. Il prévoyait, je pense, un délai de deux ans, avec au bout d'un an la présentation d'un rapport d'étape sur les progrès réalisés par le gouvernement dans ce domaine.

Personnellement j'aimerais que le gouvernement soit doté d'un bon système financier qui permette d'éviter ce genre de situation. Pour l'instant, nous fonctionnons pendant 11 mois les yeux fermés avant de nous employer, au cours du 12<sup>e</sup> mois, à calculer tous les chiffres en nous demandant avec nervosité si nous n'allons pas encore

[Texte]

**Mr. Redway:** Understanding what you are saying and also understanding what Mr. Macdonald is saying about the difficulty of doing that, what about a further modification of the system such as a PAME, a PAWE or a PADE method of doing some accruals, more accruing on the expenditure side as opposed to the revenue side? Do you see that as a problem? Do you see it as possible? Do you see that we will take only the ideal and not have any intermediate steps? What is your comment on that?

**Mr. Dye:** Chairman, I think that is a good first step towards a full accrual system, to get at least the expenditure side on an accrual basis, because from that I think you could then draw costs. I think it is important that government officials know their costs and know what their performance is, and that would give an opportunity for a base to develop performance indicators.

So that is a good step forward. There would be cost implications. It is not easy to go through a transition, but my sense of it is that it would be very worth while to spend the money to do it better, and I think you would reap management benefits and therefore less cost to the taxpayer.

**Mr. Redway:** Mr. Macdonald, Mr. Côté was asking you about the number of overexpenditures, not just with this particular department but with others. In your own figures, I think you have shown that in the 1981-82 fiscal year 13 votes were overexpended. That went steadily down, but then suddenly last year it shot up again to 10.

You now have accepted full responsibility and accountability, and you have indicated that, whereas you may not be accountable for individual departmental problems if Mr. Rogers might blow it, you were accountable definitely for overall government policy. Since 10 were blown last year and only one the year before, does that not mean maybe your head is on the block, sir?

**Mr. Macdonald:** Mr. Redway, nobody bats 1,000 even in this game. Yes, I think I am accountable for that. I think the time to ask me that question is next year, and I will tell you what we have done—

**Mr. Redway:** You do not want to be accountable for last year.

**Mr. Macdonald:** —about it this year and the measures we have taken, which I hope will prevent a recurrence of what until that time was a rather promising trend.

[Traduction]

nous retrouver dans une situation embarrassante. Il me semble que ces calculs devraient au moins se faire mensuellement.

**M. Redway:** Compte tenu de vos remarques et de celles de M. Macdonald sur les difficultés à envisager, pourquoi ne pas aller encore plus loin et modifier le système CAPAFM, CAPAFS ou CAPAFJ afin d'imputer le plus possible de charges à l'exercice, par opposition au produit? Croyez-vous que cela soit possible? Ne serait-ce pas là une façon de bénéficier tout de suite des retombées positives sans passer par les étapes intermédiaires? Qu'en pensez-vous?

**M. Dye:** Madame la présidente, ce serait déjà une grande étape de franchise vers la comptabilité d'exercice si l'on pouvait tout au moins imputer les charges à l'exercice, car ce sont les charges qui permettent de déterminer les coûts. Or, il est important que les fonctionnaires connaissent leurs coûts et soient à même de juger de leur rendement. Nous aurions ainsi des éléments qui pourraient servir d'indicateur d'évaluation du rendement.

Ce serait donc une première étape de franchise. Bien sûr, il faut prévoir des frais. Il n'est jamais facile de procéder à des changements mais, à mon avis, il vaudrait la peine de consacrer des fonds à l'amélioration de la situation car, à terme, on pourrait bénéficier d'une meilleure gestion et le fardeau du contribuable s'en trouverait amoindri.

**M. Redway:** Monsieur Macdonald, M. Côté vous demandait tout à l'heure des précisions sur les dépassements de crédits, non pas uniquement pour le MEIR, mais pour tous les ministères en général. Si j'en juge d'après les chiffres que vous avez présentés, il y aurait eu en 1981-1982 treize crédits parlementaires de dépassés. Les dépassements auraient diminué graduellement par la suite pour grimper d'un seul coup l'an dernier à dix.

Vous avez affirmé votre responsabilité générale et vous avez clairement indiqué que si l'on ne pouvait vous faire endosser la responsabilité des problèmes des ministères eux-mêmes, du moins vous deviez rendre compte de la politique globale à l'échelle du gouvernement. Étant donné que les cas de dépassement ont monté en flèche l'an dernier pour atteindre 10, alors qu'il n'y en avait qu'un l'année précédente, ne peut-on en conclure que vous méritez d'être mis, monsieur, au banc des accusés?

**M. Macdonald:** Monsieur Redway, personne ne conserve une moyenne de 1,000 au bâton. C'est juste, j'ai des comptes à rendre à l'égard de cette situation. Mais c'est l'an prochain qu'il faudra me poser la question, car je pourrai alors vous dire ce que nous avons fait. . .

**M. Redway:** Vous n'avez pas de comptes à rendre pour l'an dernier?

**M. Macdonald:** . . . cette année et les mesures que nous avons prises pour empêcher la dégradation de la situation et retrouver l'excellente moyenne des années précédentes.

[Text]

As soon as the DRIE situation became known, at the request of our President of the Treasury Board at that time we undertook a review of other departments that had similar multi-year contribution arrangements just to ensure that there was not any possibility that in those particular programs, which had similar terms and conditions to those of DRIE, there was not the possibility of another situation like that. Those were three programs on which we undertook a directed review, and generally we have found that in Employment and Immigration, in CIDA, and in Agriculture Canada—certain programs—there were not significant problems in that area.

We also did an analysis of all the instances of overexpenditure this year, and there will be management letters going out from me to all the deputy ministers indicating the agreements we have reached with each of those departments regarding the problems we have uncovered, or in fact just bringing to their attention the importance of respecting the limits. That message will be conveyed as well through the senior financial officers, who are the deputy ministers' principal advisers thereon.

• 1050

Therefore, like Mr. Dye, I believe it is important that these things not be overexpended, and we will be putting the pressure on them to try to ensure that it does not happen. We will see how we do next year.

**Mr. Redway:** We will be watching.

**Mr. Macdonald:** I am sure you will.

**The Chairman:** I would like to ask some questions specifically about the role of the Comptroller General. Perhaps Mr. Macdonald may answer them, or Mr. Rogers, as a former Comptroller General, may wish to get involved.

In 1977 when the Financial Administration Act was amended with just a very simple one-line amendment to create the new job of Comptroller General, I was at a meeting of the then Miscellaneous Estimates committee—which is now called Government Operations—where there was a lot of discussion about that job. Somebody quoted Mr. Osbaldeston as having previously been opposed to the creation of the job of Comptroller General. Mr. Osbaldeston, at a meeting indeed of the Public Accounts committee in 1976, had said in response to a question about whether he felt there should be a chief financial officer:

No, I believe a government governs, and the government is responsible for doing so and is accountable to the country and must discharge that responsibility.

Those of us who were here in 1977 will remember very well that the previous Auditor General, Mr. Macdonell, had very strong views on the necessity of creating this position of chief financial officer for the government. I

[Translation]

Aussitôt que le problème a éclaté au MEIR, nous avons entrepris, à la demande du président du Conseil du Trésor de l'époque, l'examen des autres ministères soumis également à des accords de financement pluriannuels afin de nous assurer qu'ils ne se heurteraient pas aux mêmes écueils. Nous avons fixé notre attention en particulier sur trois programmes pour découvrir que, de façon générale, Emploi et Immigration, l'ACDI et Agriculture Canada—tiraient hort honorablement leur épingle du jeu.

Nous avons en outre procédé à l'analyse de tous les cas de dépassement de crédits qui se sont produits cette année et j'ai rédigé une lettre de gestion à l'intention de tous les sous-ministres pour leur faire part de l'accord que nous avons conclu avec chacun de ces ministères au sujet des problèmes mis en évidence et pour leur rappeler l'importance qu'il faut accorder au respect des limites. Le même message sera communiqué par l'intermédiaire des agents financiers supérieurs qui jouent auprès des sous-ministres le rôle de conseillers financiers.

Tout comme M. Dye, je suis convaincu qu'il est important d'éviter les dépassements de crédits et nous exercerons toutes les pressions nécessaires pour que les ministères respectent les consignes. Nous pourrions refaire le point l'an prochain.

**M. Redway:** Nous garderons les yeux ouverts.

**M. Macdonald:** Je n'en doute pas.

**La présidente:** J'aimerais poser quelques questions spécifiques au sujet du rôle du contrôleur général. M. Macdonald pourrait peut-être y répondre, mais M. Rogers, à titre d'ancien contrôleur général, est également invité à intervenir.

En 1977, lorsque la Loi sur l'administration financière a fait l'objet d'une petite modification d'une ligne pour prévoir la création de la nouvelle charge de contrôleur général, je faisais partie de l'ancien comité des Prévisions budgétaires—que nous appelons maintenant Administration gouvernementale—où l'on a beaucoup discuté de cette fonction. Quelqu'un a dit récemment que M. Osbaldeston était contre l'idée de la création de la charge de contrôleur général. Voici ce que M. Osbaldeston, à une réunion du Comité des comptes publics de 1976, a déclaré en réponse à une question sur l'opportunité de nommer un agent principal des finances:

Non, à mon avis, c'est au gouvernement de gouverner, c'est lui qui est responsable et c'est à lui de rendre des comptes à la population de la façon dont il s'acquitte de cette responsabilité.

Ceux d'entre nous qui étaient déjà là en 1977 se rappellent fort bien que l'ancien vérificateur général, M. Macdonell, croyait fermement à la nécessité de créer ce poste d'agent financier en chef du gouvernement. J'ai tôt



**[Texte]**

found his arguments compelling; I was one of those who supported it.

The job description provided at the time said that the Comptroller General would be responsible for Treasury Board's interest in several issues, and the first of those was financial officers in the departments: development and maintenance of training programs for financial officers, liaison with personnel policy branch concerning the general level of financial staff within the government, and so on.

That does not seem to have moved greatly since 1977. The Public Accounts committee has recommended in the last couple of years the appointment of quite senior financial officers, with at least ADM level, within departments; because what we have found with at least one case that came here is the internal audit knew of problems and notified the deputy minister, who did not act, and the person responsible for internal audit was not senior enough to go in to the deputy minister and pursue it. It seems that in some of the big departments the financial officer is too low on the totem pole to be able to flag issues. He can sound the warning bell, but if the people three and four levels up are not listening, then nothing happens.

Why is this still the case? With the appointment of the Comptroller General we thought we were going to see an upgrading of the financial officers within the departments. This has not happened. There has certainly been opposition—if not open opposition, then inertia—on the part of Treasury Board officials, who did not like the concept in the first place.

Here we are, all those years later, and what is bothersome about that overexpenditure in DRIE is that either no warning bells went off or those that did were not acted on because there was nobody around who was either interested enough or competent to see the implications and to act on them.

• 1055

I come back to where is the responsibility, what happened to the Comptroller General's role? If that function is not being carried out the way we thought it would be and with an upgrading of financial officers all through the public service, is it time to think again?

**Mr. Macdonald:** Perhaps I can comment on the first part of your question, and then ask Mr. Rogers to deal with the specifics regarding DRIE, and add from his experience.

I am afraid I do not accept the premise upon which your question is based, that the senior financial officers are not at a senior enough level. I would say that over the last six or seven years we have in departments a designated

**[Traduction]**

fait de me ranger à ses arguments et je suis au nombre de ceux qui en ont appuyé l'idée.

Dans la description de fonctions à l'époque, il était précisé que le contrôleur général serait chargé de défendre les intérêts du Conseil du Trésor à de nombreux égards, grâce notamment à la formation des agents financiers des ministères: élaboration et administration de programmes de formation à l'intention des agents financiers, liaison avec la direction de la politique en matière de personnel concernant le niveau général du personnel financier au sein du gouvernement, etc.

Les choses ne semblent pas avoir bougé énormément depuis 1977. Le Comité des comptes publics a recommandé ces dernières années la nomination d'agents financiers de haut niveau, d'un échelon au moins égal à celui des sous-ministres adjoints, à l'intérieur des ministères. Nous avions en effet découvert que, dans au moins un cas, le personnel de vérification interne était au courant des problèmes et les avait notifiés au sous-ministre, mais que celui-ci n'avait pas agi et que la personne responsable de la vérification interne ne se trouvait pas à un échelon suffisamment élevé de la hiérarchie pour décréter des mesures exécutoires. Il semble que dans certains des grands ministères, l'agent financier ne possède pas le prestige nécessaire pour prendre les choses en main. Il peut bien sonner l'alarme, mais si on ne l'écoute pas trois ou quatre échelons plus haut, il en est pour ses frais.

Comment se fait-il que l'on piétine encore? Grâce à la nomination du contrôleur général, nous pensions que la classification des agents financiers des ministères serait revue. Rien ne s'est produit. Il est vrai que dès le départ les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor n'étaient pas ravis de cette idée et que s'ils ne s'y sont pas opposés ouvertement, du moins ils ont laissé l'inertie l'emporter.

Nous voilà donc, plusieurs années plus tard, exactement au même endroit, le plus agaçant dans toute cette histoire, c'est que le dépassement des crédits au MEIA n'a pas déclenché de sonnette d'alarme ou n'a fait bouger personne, tout simplement parce que personne n'était suffisamment intéressé à agir ou assez compétent pour comprendre ce qui se passait.

Qu'est devenu le rôle du contrôleur général? Si cette fonction n'est pas exercée selon ce que nous avions prévu, si elle ne s'accompagne pas d'une revalorisation des agents financiers dans l'ensemble de la Fonction publique, le temps ne serait-il pas venu de repenser la question?

**M. Macdonald:** Je pourrais peut-être répondre à la première partie de votre question, puis demander à M. Rogers de s'occuper des données particulières au MEIR et de puiser à même son expérience.

Je conteste le principe sur lequel se fonde votre question, c'est-à-dire que les agents financiers supérieurs ne se trouvent pas à un niveau suffisamment élevé. Depuis six ou sept ans, nous comptons dans les ministères



## [Text]

senior financial officer who is the senior person responsible for finance, who reports directly to the deputy minister. The head of internal audit is not the senior financial officer; the senior financial officer carries the responsibility. . . . As a matter of fact, he is precluded from so being, simply because one of the major responsibilities of an auditor is to review the finance function. The audit policy that the Office of the Comptroller General developed under the direction of Mr. Rogers specifically requires that the head of internal audit have a direct reporting relationship to the deputy minister, so that he can in fact go in and present his case to the deputy minister.

The senior financial officer has responsibility for all aspects of the finance function and, *de facto*, reports directly to the deputy minister, by definition. If I think across major departments and agencies, the senior financial officer in every instance is at an assistant deputy minister level. He participates on the management committee of the department, and his job it is to offer financial and related advice to the deputy and to the management committee on management issues.

Now, I am quite prepared to admit that in that area we have some additional work to do in terms of ensuring that the services the financial function in a department can offer are taken advantage of by the deputy minister and the management committee.

However, I think if we look back, say, between 1979 and 1978 and the present time, most people would agree that there has been a significant upgrading of the financial function. In fact, I think that in part is reflected by the Auditor General's FMCS-2 audit, where he gave us a reasonably clean bill of health on financial control and then set some fairly aggressive targets for us to pursue in the area of financial management.

So I would not want to dwell too much on perceptions of a previous secretary of the Treasury Board, perceptions of nine or ten years ago. Looking at it from my perspective, at the present time, I think there is a general recognition that the financial function is important. It is an important aspect of management, and this is recognized within the Treasury Board and within departments. I think our job is to promote it and ensure its continued development.

**Mr. Rogers:** I assume you would like me to speak within the context of history, from my previous position.

I think the first thing we should keep in mind is that Mr. Macdonell's concept of a chief financial officer is not what indeed was finally adopted. Mr. Macdonell saw a budget responsibility being included in the role of the Comptroller General, and that was not done. It was not done because government made an organization decision

## [Translation]

un agent financier supérieur qui constitue le fonctionnaire supérieur chargé des finances et qui relève directement du sous-ministre. Le chef de la vérification interne n'est pas l'agent supérieur aux finances; l'agent supérieur aux finances a pour responsabilités. . . . Il est même empêché de le faire, tout simplement parce qu'un vérificateur possède, parmi ses principales fonctions, celle d'examiner la fonction financière. La politique de vérification que le Bureau du contrôleur général a élaborée sous la direction de M. Rogers exige expressément que le chef de la vérification interne relève directement du sous-ministre, de manière à pouvoir effectivement aller plaider sa cause devant le sous-ministre.

L'agent principal aux finances est chargé de tous les aspects de la fonction financière et il relève directement, de fait, du sous-ministre, par définition. Si j'examine les principaux ministères et les principaux organismes, je constate que, dans chaque cas, l'agent principal aux finances se trouve au niveau d'un sous-ministre adjoint. Il fait partie du comité de gestion du ministère et il a pour fonctions d'offrir des conseils financiers et des avis connexes au sous-ministre et au comité de gestion au sujet des questions de gestion.

Pourtant, je suis tout à fait disposé à admettre que, dans ce domaine, il nous reste du travail à faire pour ce qui est de faire en sorte que les services que peut offrir la fonction financière d'un ministère soient utilisés par le sous-ministre et par le comité de gestion.

Pourtant, si nous jetons un coup d'oeil en arrière sur la période écoulée depuis 1979 ou 1978, on sera généralement d'accord, à mon avis, pour dire qu'il s'est produit une importante revalorisation de la fonction financière. Cela se traduit même en partie dans la deuxième vérification des services fédéraux de médiation et de conciliation, où le vérificateur général se déclare assez satisfait de notre contrôle financier puis formule des objectifs passablement dynamiques qu'il nous demande de viser dans le domaine de la gestion financière.

Je ne veux donc pas m'attarder sur les impressions d'il y a neuf à 10 ans d'un ancien secrétaire du Conseil du Trésor. À mon point de vue, il me semble que l'on reconnaît généralement l'importance de la fonction financière. C'est un aspect important de la gestion, que reconnaissent le Conseil du Trésor et les ministères. À mon sens, nous devons encourager cette activité et en assurer l'expansion.

**M. Rogers:** Je suppose que vous voudriez m'entendre parler au point de vue historique, au point de vue de mon ancien poste.

D'après moi, ce qu'il faut retenir en premier lieu, c'est que la conception que se faisait M. Macdonell d'un agent supérieur aux finances n'est pas celle qui a été adoptée en fin de compte. M. Macdonell concevait l'inclusion d'une responsabilité budgétaire dans le rôle du contrôleur général et ce n'est pas ce qui a été fait. La raison en est

[Texte]

that it felt suited it. Therefore, the final concept was one that fell short of what Mr. Macdonell himself preferred.

There probably would always be some sense that the role was incomplete in the context of what was laid before the Public Accounts Committee and what finally occurred.

I think the role that the Comptroller General has played has been important, in terms of improving the process of financial management over the course of a number of years. It will never be perfect; there will always be room for improvement. However, what I can point to is a diminution in the significance of the items being reported in the Auditor General's report now, compared to a decade ago, in terms of the failure to do a whole lot of things that were really quite astounding—and the Auditor General is the first to acknowledge that in terms of some of his recent reporting.

• 1100

Quite quickly, I can tell you that there was, over the period of years since the creation of the office, a very significant upgrading in the representation and in the organizational levels of financial officers in the government. In our department's case, the assistant deputy minister is at the second highest level of executive officer, and the comptroller, who is here today, is at the third level, what we call EX-3. Those are very significant organizational levels, and the organization below is appropriately structured at, I think, adequate levels in those terms.

We have a lot more in place than we have ever had. There were 120 auditors when I came to the government. They were doing financial check-and-tick audits of transactions in departments, and they were not doing them in many departments. There were seven or nine departments. We now have something close to 800 auditors across government. There is a fully fleshed out audit program—audit guidelines and audit practices—now in place in all major government departments and agencies, practically without exception. Can that be improved? I go back that we can always be improving.

You have Part III of the estimates, an accountability exercise in which we invested some two or three years to put in place, with the full support of the Auditor General, which I think is an important beginning in terms of relating the cause and consequence of decisions and expenditures and program operations in a very meaningful way, for use internally in the department as well as externally as an accountability document.

We have had significant improvements in planning and in information systems, both non-financial and financial. I think the record supports that. I do not think there is any of the original menu of financial management and

[Traduction]

que le gouvernement a pris une décision organisationnelle qui lui convenait. C'est pourquoi la conception finale n'a pas été tout à fait celle que M. Macdonell lui-même préférait.

On aura peut-être toujours l'impression d'un rôle incomplet si l'on compare ce qui a été exposé au Comité des comptes publics et ce qui s'est produit à la fin.

A mon sens, le contrôleur général a joué un rôle important pour ce qui est d'améliorer le processus de la gestion financière au cours de plusieurs années. Cela ne sera jamais parfait; il sera toujours possible d'améliorer la situation. Pourtant, ce que je puis signaler, c'est une diminution de l'importance des cas mentionnés dans le rapport du vérificateur général, comparativement à la situation d'il y a une dizaine d'années, pour ce qui est de certaines omissions assez étonnantes—et le vérificateur général a été lui-même le premier à le reconnaître dans ses derniers rapports.

Je peux vous dire en quelques mots que, depuis la création du bureau, il s'est produit une valorisation très importante du nombre et du rang des agents aux finances dans le gouvernement. Dans le cas de notre Ministère, le sous-ministre adjoint est au deuxième rang de la catégorie de la direction et le contrôleur, qui est présent ici aujourd'hui, se trouve au troisième niveau, désigné EX-3. Ce sont là des niveaux très importants dans l'organisation et tout le reste de celle-ci est structurée, à mon sens, selon des niveaux appropriés.

Nos agents sont beaucoup plus nombreux que jamais. Il existait 120 vérificateurs lorsque je suis arrivé dans la Fonction publique. Ils vérifiaient les transactions individuelles des ministères, ou plus précisément dans quelques-uns des ministères. Il y avait sept à neuf ministères. Nous comptons aujourd'hui près de 800 vérificateurs dans l'appareil gouvernemental. Il existe un programme de vérification complet—comportant des lignes directrices et des pratiques—dans tous les principaux ministères et organismes gouvernementaux, presque sans exception. Cela peut-il être amélioré? Tout peut toujours être amélioré.

La troisième partie du budget des dépenses est un travail d'imputabilité que nous avons mis deux à trois ans à réaliser, avec l'appui entier du vérificateur général et qui, à mon sens, contribue d'une manière importante à établir d'une manière sérieuse les causes et les conséquences des décisions, des dépenses et des programmes, ce document devant faire l'objet d'un usage interne au sein du ministère et externe à titre de document d'imputabilité.

Des améliorations importantes ont marqué la planification et les systèmes d'information, qu'il s'agisse ou non de finances. A mon avis, cela est confirmé par les faits. Je pense aussi qu'aucun des premiers problèmes de

[Text]

control problems highlighted in the Auditor General's report since 1975 and 1976 that are still regarded by the Auditor General as an issue, apart from the inadequacy of financial reporting.

Although we can look at deficiencies, of which we will always have some, I would like to suggest that the record over that period of time, for which the Comptroller General's office played a modest role—because an awful lot of that change and the change that made sense occurred in the departments themselves—is really quite satisfactory, that we are not by any means running the kind of financial administration and control systems we were a decade ago.

**The Chairman:** Mr. Dye, would you care to add anything?

**Mr. Dye:** Generally, Madam Chair, I would agree with both Mr. Macdonald and Mr. Rogers that there has been a vast improvement in the process and the emphasis on financial control, financial management. We do see senior people appointed; we do have manuals. The processes and the theory seems to be well accepted and in place.

My concern would be that we do not see in all instances the financial function being performed at that level, which I think comes to the core of your question of why after all these years has not something changed. I am not convinced that across the board the advice is being taken out of the financial advisory groups in each department. Part of that is I think the nature of the people who have the responsibility may not have the experience in finance. You will see across government very talented people being appointed to take on responsibility in the finance area where they have never had any experience or training in that area. It may well have been a very senior adviser in other important areas such as administration or personnel and finance gets tossed in as an add-on.

Those are the people who are at the senior boards, senior meetings where policy is being undertaken and it may be one rank or two ranks down where there is somebody who is competent in financial matters with experience in finance. I would therefore be concerned about the level of financial ability of all the financial officers. That is not to say they do not have ability; my concern is specifically with their financial experience.

**Mr. Harris:** I want to go back, first of all to the question I raised about the commitments made in 1986-87 and the effect on the budget overrun. I refer to the exhibit

[Translation]

gestion et de contrôle financier signalés par les rapports du vérificateur général de 1975 et 1976 n'est demeuré sans solution, si ce n'est le caractère incomplet des rapports financiers.

Nous pourrions certes nous pencher sur les lacunes, car il en restera toujours, mais à mon sens on peut juger fort satisfaisantes les réalisations de cette période, où le bureau du contrôleur général a joué un certain rôle. Il ne faut pas oublier que beaucoup de changements, parmi les plus importants, ce sont produits dans les ministères eux-mêmes. Nos systèmes d'administration et de contrôle financier ne sont plus du tout ce qu'ils étaient il y a une dizaine d'années.

**La présidente:** Monsieur Dye, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Dye:** En général, madame la présidente, je suis du même avis que M. Macdonald et M. Rogers: une grande amélioration a marqué le processus du contrôle financier et de la gestion financière ainsi que l'importance qu'on y attache. Nous constatons la nomination d'agents supérieurs; nous possédons effectivement des manuels. Les processus et la théorie semblent être bien acceptés et en place.

Ce qui me préoccupe c'est que la fonction financière n'est pas exercée à ce niveau dans tous les cas, ce qui, je pense, répond à l'essentiel de votre question de savoir pourquoi, après toutes ces années, certaines choses n'ont pas changé. Je ne suis pas convaincu que, dans l'ensemble, on suive les conseils des groupes consultatifs et financiers de chaque ministère. Cela peut dépendre en partie, à mon sens, de ce que les responsables ne possèdent peut-être pas nécessairement l'expérience des finances qu'il faudrait. Dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, des gens très doués sont désignés comme responsables des finances alors qu'ils ne possèdent ni expérience ni formation dans ce domaine. Peut-être s'agit-il d'un conseiller qui a joué un très grand rôle dans d'autres domaines importants tels que l'administration ou le personnel. On lui a tout simplement ajouté les finances.

• 1105

Ce sont les gens qui font partie des conseils d'administration supérieurs, qui assistent à des réunions au sommet où les politiques sont adoptées et il faut peut-être descendre d'un rang ou deux pour arriver à quelqu'un qui possède la compétence et l'expérience voulues en finances. Ce qui me préoccupe, par conséquent, c'est le niveau de compétence financière de tous les agents aux finances. Je ne veux pas dire qu'ils ne sont pas compétents; ce qui me préoccupe expressément, c'est leur expérience financière.

**M. Harris:** J'aimerais revenir tout d'abord à la question que j'ai posée au sujet des engagements pris en 1986-1987 et de l'effet du dépassement du budget. Je me réfère au



**[Texte]**

4.2 on page 10 of the Operations Audit Branch study under grants and contributions expenditure control.

For example, in looking at the IRDP grants and contributions, I note that at least to my layman's eye, there appears to be a pattern where the budgeted amount for: Newfoundland was 6.5 and the expenditure was 6.1; P.E.I. was 3.0 and the expenditure was 1.5; Nova Scotia was 7.5 and the expenditure was 4.4; Alberta, I note, 4.9 was budgeted and 1.9 was spent; Saskatchewan was 1.6 and the expenditure was 1.4. On the other hand New Brunswick may be an exception to that, but for Quebec, 84 was budgeted and 88 was spent, with Ontario slightly overbudget at 49.6 spent.

It occurs to me there is a pattern whereby the expenditures in Quebec and Ontario are right on or over budget, whereas the expenditures in the west and in Atlantic Canada, with the exception of New Brunswick, are expended under budget. I ask that question because it occurs to my layman's eye that there may be a wild overexpenditure or free hand in certain places and in other places the budget is under budget or the expenditures are under target.

I would ask—and I am sorry I do not remember the gentleman's name—whether that triggered any investigation or whether or not any specific study was done to determine whether those expenditures in 1986-87, those commitments in 1986-87 or that pattern showed up any problems in that area.

**The Chairman:** Is your question addressed to Mr. Rogers?

**Mr. Harris:** I directed the initial question to Mr. Dye and he had the auditor answer. I do not remember his name.

**The Chairman:** Mr. Hutchinson.

**Mr. Dye:** Mr. Hutchinson is the auditor responsible for our audit of DRIE. Perhaps he can attempt an answer to your question, although I suspect it is a departmental question, sir.

**Mr. Hutchinson:** I think the question as to whether this is the normal pattern of expenditures or whether there is anything unusual in that is probably better put to the department, but from my observation I do not see anything in here that would have suggested that our office had extra work to do in looking at this pattern. I think the department is much better situated to answer whether this is the normal pattern, but from the work we did, there was nothing in this pattern of expenditures to indicate anything unusual.

**Mr. Harris:** I am not analysing the pattern itself at the moment, but I am saying there is underexpenditure as compared to budget in certain areas and then overexpenditure or right on in others. I wonder whether that prompted you to... I mean you gave an answer that initially everything seemed normal. Looking at it, though,

**[Traduction]**

tableau 4.2 à la page 10 de l'étude de la Direction générale de la vérification des opérations portant sur le contrôle des dépenses en subventions et en contributions.

Par exemple, en examinant les subventions et contributions au PDIR, je constate en profane qu'il semble exister une structure: le budget pour Terre-Neuve était de 6.5 et les dépenses ont été de 6.1; pour l'Île du Prince Édouard, budget de 3.0 et dépenses de 1.5; Nouvelles-Écosses, 7.5 et dépenses de 4.4; je constate pour l'Alberta un budget de 4.9 et des dépenses de 1.9; pour la Saskatchewan, budget de 1.6, dépenses de 1.4. Par contre, le Nouveau-Brunswick semble faire exception à cette règle, mais, dans le cas du Québec, il y a eu 84 au budget et 88 en dépenses effectives et l'Ontario a dépensé 49.6, soit un peu plus que le budget.

Il me semble qu'il y a une règle en vertu de laquelle les dépenses pour le Québec et l'Ontario se conforment au budget ou le dépassent alors que les dépenses dans l'Ouest et dans le Canada atlantique, à l'exception du Nouveau-Brunswick, sont inférieures au budget. Je pose cette question car, en tant que profane, j'ai l'impression de dépenses folles ou d'une liberté totale à certains endroits alors que, ailleurs, les dépenses sont conformes au budget ou y sont même inférieures.

J'aimerais demander, à ce monsieur dont j'ai oublié le nom, si cela a déclenché une enquête ou si quelque étude précise a été faite pour déterminer si des problèmes avaient marqué ou non les dépenses de 1986-1987, les engagements du même exercice ou la structure qui semble se dégager à cet égard.

**La présidente:** Votre question s'adresse-t-elle à M. Rogers?

**M. Harris:** J'ai adressé ma première question à M. Dye et il a demandé au vérificateur de répondre. J'ai oublié son nom.

**La présidente:** M. Hutchinson.

**M. Dye:** M. Hutchinson est le vérificateur chargé de notre vérification du MEIR. Il peut sans doute essayer de répondre à votre question, mais je soupçonne que c'est une question qui relève du ministère, monsieur.

**M. Hutchinson:** Je pense qu'il est préférable de poser au ministère la question de savoir s'il s'agit d'une structure normale de dépenses ou s'il y a là quelque chose d'inhabituel, mais, d'après mes observations, je ne vois pas qu'il y ait là matière à une étude additionnelle de cette structure de la part de notre bureau. A mon sens, le ministère est bien mieux en mesure de dire s'il s'agit là de la structure normale, mais, d'après le travail que nous avons fait, rien dans cette structure des dépenses n'indique quoi que ce soit d'inhabituel.

**M. Harris:** Je n'analyse pas la structure elle-même pour l'instant, mais je constate que les dépenses sont inférieures au budget dans certaines régions et qu'elles sont supérieures ou égales au budget dans d'autres. Je me demande si cela vous a amené à... vous avez répondu qu'à première vue tout semblait normal. Pourtant, si



[Text]

it seems to me there may be free spending in certain areas and less spending in others when one compares it to the budget.

If that did not prompt any study by you, then maybe we should direct it to the departmental officials.

**Mr. Hitchinson:** It did not prompt any further study by us.

**Mr. Dye:** Madam Chair, through you to Mr. Harris, I think what you are looking at on exhibit 4.2 on page 10 really exemplifies the problem of trying to manage this heterogeneous, large base of 10,000-plus projects at any time.

• 1110

You can point to the columns you did, and yet in the next column you would see wild variations in the opposite direction. You could just look at Nova Scotia, for example, that had spent just 50% of its budget in the second two columns. It spent, on ERDAs, \$21.3 million against a budget of \$41 million.

Since those are jointly delivered programs between the provinces and the federal government, something likely happened that the province was not in a position to provide the counterpart funds and projects that were planned to go ahead at the beginning of the year simply did not proceed. It is one of those situations that looks terrible in terms of saying that you are not managing, but that probably arose from a set of circumstances not completely within the control of the department.

I am not offering that at all as an escape from the fact of the overbudgeting at the end of the year, which is unacceptable. However, this kind of a schedule does portray the complexity of many responsibility centres and many types of programs, and trying to keep all the balls in place at one time just requires more diligence and more rigour on our part than we have probably expended in the past.

**Mr. Harris:** I understand that the ERDA program is slightly different, because you do have federal-provincial agreements involved there as opposed to actions by your department alone. However, looking at the first two columns on the IRDP, would it cause you concern that in certain areas the department is not coming up to budget in terms of its expenditures and that in certain other areas they are exceeding or meeting their budgets, such as in Quebec and Ontario in that first column?

That seems to me to be a pattern, and I wonder whether you or your department would be prompted to take measures to ensure that certain provinces are not being ignored or not properly responded to. I am not dealing with the overall management question here

[Translation]

j'examine ces chiffres, il me semble qu'il y a liberté de dépenses dans certaines régions et que les dépenses sont moindres ailleurs par rapport au budget.

Si cela ne vous a pas amené à entreprendre une étude, peut-être devrions-nous poser cette question aux autorités du ministère.

**M. Hitchinson:** Cela ne nous a pas amené à entreprendre une étude plus poussée.

**M. Dye:** Madame la présidente, je m'adresse par votre intermédiaire à M. Harris. Ce que vous regardez au tableau 4.2 de la page 10 illustre en réalité le problème que pose la gestion de cette vaste base hétérogène qui regroupe à tout instant plus de 10,000 projets.

Si vous examinez la colonne qui suit celle que vous avez évoquée, vous constaterez de grands écarts dans le sens opposé. Vous pourriez examiner le cas de la Nouvelle-Écosse, par exemple, qui a dépensé seulement 50 p. 100 de son budget dans les deux colonnes suivantes. Dans le cadre des EDER, elle a dépensé 21.3 millions de dollars pour un budget de 41 millions.

Puisqu'il s'agit là de programmes qui sont réalisés conjointement par les provinces et par le gouvernement fédéral, il est sans doute arrivé quelque chose qui a empêché la province de fournir les fonds de contrepartie et les projets qui, selon les prévisions, devaient se réaliser au début de l'année, n'ont tout simplement pas été réalisés. C'est une de ces situations où tout semble indiquer une mauvaise gestion, mais en réalité, cela découle sans doute d'un ensemble de circonstances échappant tout à fait au contrôle du ministère.

Je ne cherche pas à excuser le dépassement du budget à la fin de l'année, qui est inacceptable. Pourtant, ce genre de calendrier illustre la complexité de beaucoup de centres de responsabilité et de beaucoup de type de programmes. Pour garder tout en place, à un moment donné, il faut tout simplement plus de diligence et de rigueur de notre part que nous n'en avons probablement exercé dans le passé.

**M. Harris:** Je comprends que le programme des EDER est quelque peu différent puisqu'il y a là des ententes fédérales provinciales par opposition à des mesures prises exclusivement par votre ministère. Pourtant, si l'on examine les deux premières colonnes relatives au PDIR, cela vous inquiéterait-il de constater que dans certains domaines, le ministère dépense moins que son budget et que dans d'autres il dépense également ou dépasse les budgets, ce qui est le cas, par exemple, au Québec et en Ontario dans la première colonne?

Il me semble qu'il y a là une structure et je me demande si vous-même ou votre ministère serez incités à prendre des mesures pour faire en sorte que certaines provinces ne soient pas laissées de côté ou qu'on ne réagisse pas comme il faut à leurs besoins. De toute

[Texte]

obviously; I am looking at it from a provincial and regional point of view.

**Mr. Rogers:** Yes, we are paying close attention to the fact that they live up to their budgets—not in excess, but that they are not, for cause, falling behind the rate of expenditures they forecast, which in itself is consistent with the budgets they have.

**Mr. Harris:** I have some sympathy with the comments made in the opening statement that we do not want to be so conservative as to prevent money from being spent. Looking at this pattern here, that sympathy leads me to come to the conclusion that maybe there is not enough effort made or that there is a possible variation in the effort in programs when they affect Newfoundland or Atlantic Canada, or indeed Alberta as shown here. They are not big numbers. We are not talking about a lot of dollars in terms of the overall program, but I have a concern that whatever is taking place is not being applied uniformly.

**Mr. Rogers:** We are certainly doing our best to ensure that we manage consistently and to budget across the country. I assure you of that, Mr. Harris.

**Mr. Harris:** Returning to Mr. Dye, I have listened carefully to the comments of Mr. Rogers and Mr. Macdonald concerning the PAYE system, with which I am not altogether familiar. Am I right in concluding from the comments that the situation of the budget overexpenditure was not and could not be discovered until after the end of the year, when the conversions, as Mr. Macdonald termed them, are done?

**Mr. Dye:** I am of the view that the department should know what its commitments are at all times and you do not need to go through an accounting system to convert from a cash basis to a semi-accrual at the year end. It seems to me that they should have, and I believe are getting closer to, a system whereby they know what all their commitments are on any day of the week. It is what they should know.

**Mr. Harris:** Yes, because it seems to me that leads one to conclude they do not know what they are doing during the year. It is only at the end, when they apply some formula to it, that they realize they are \$70 million or \$80 million out. That does not seem to make sense to me.

**Mr. Dye:** There are two different things rolling here. One is to get a set of financial statements available for the government in summary form, and they bring in the bills that are stuck in the drawer but not yet paid. The other is to have, on a weekly basis or a periodic basis that suits management, enough information to manage so they do not overcommit or overexpend.

[Traduction]

évidence, je ne traite pas pour l'instant de la question générale de la gestion; j'examine la chose au point de vue provincial et régional.

**M. Rogers:** Oui, nous surveillons bien si elles se conforment à leur budget, sans que ce soit à l'excès. Nous surveillons si elles dépensent, pour de bonnes raisons, moins que le taux des dépenses prévues, ce qui reste dans les limites de leur budget.

**M. Harris:** Dans votre déclaration d'ouverture, vous avez dit, ce que j'accepte assez bien, que vous ne vouliez pas être conservateur au point d'empêcher toutes dépenses. J'accepte bien cela et c'est pourquoi, en examinant cette structure, j'en viens à la conclusion que les efforts ne sont peut-être pas assez grands ou encore que les efforts peuvent varier dans le cadre des programmes qui intéressent Terre-Neuve ou le Canada Atlantique ou même l'Alberta, comme on peut le voir ici. Ce ne sont pas de gros chiffres. Il ne s'agit pas de beaucoup de dollars par rapport à l'ensemble du programme, mais je m'inquiète de voir qu'il n'y a pas d'application uniforme de ce qui se fait.

**M. Rogers:** Nous faisons certes notre possible pour gérer d'une manière uniforme et en conformité du budget dans l'ensemble du pays, je vous l'assure, monsieur Harris.

**M. Harris:** Pour revenir à M. Dye, j'ai écouté attentivement les commentaires de M. Rogers et de M. Macdonald au sujet du système CAPAFE, que je ne connais pas très bien. D'après les commentaires que j'ai entendus, dois-je conclure que la situation de dépassement des budgets n'a pas été constatée et ne pouvait pas l'être non plus avant la fin de l'année, avant les conversions, pour reprendre le terme utilisé par M. Macdonald?

**M. Dye:** A mon avis, le ministère devrait savoir à tout instant quels sont ses engagements et il n'est pas nécessaire de passer par un système de comptabilité pour faire la conversion de la comptabilité de caisse à une comptabilité de demi-exercice à la fin de l'année. Il me semble qu'il devrait posséder—et je crois qu'il s'en rapproche—un système qui lui permette de savoir quelle est la totalité de ses engagements à n'importe quel jour de la semaine. C'est ce qu'il devrait savoir.

**M. Harris:** Oui, car il me semble que cela nous amène à conclure qu'ils ne savent pas ce qu'ils font durant l'année. C'est seulement à la fin, lorsqu'ils y appliquent une certaine formule, qu'ils savent qu'ils ont un écart de 70 ou de 80 millions de dollars. C'est mauvais, d'après moi.

**M. Dye:** Il y a ici deux choses différentes. La première est d'obtenir une série d'états financiers pour le gouvernement sous une forme résumée. Pour cela, on sort les factures qui étaient restées dans les tiroirs et qui n'ont pas encore été payées. L'autre c'est de posséder, chaque semaine ou à des intervalles qui conviennent à la direction, suffisamment de renseignements pour réaliser une gestion qui écarte les engagements ou les déboursés qui dépassent le budget.

[Text]

[Translation]

• 1115

Having a good accrual system in place, with commitments as part of it, provides that kind of information to managers on a regular basis so they do not fall into these embarrassing traps.

**Mr. Harris:** Given the reality, I suppose, of what happened in this case, it appears that after that problem—if you call it—was discovered after the end of the fiscal year, it seems that the department went to Treasury Board. According to a release issued by the former Minister, Mr. Côté, there was a preliminary review of the financial commitments and a Treasury Board decision made on that matter. I gathered from later information that \$100 million in a special projects budget was transferred to cover the overrun. I wonder if your office is familiar with that decision and whether or not it is consistent with the kind of principles that apply in dealing with overruns of this nature.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, the overrun came to their attention too late to do anything about it, because they were not, in my view, exercising their responsibilities of commitment control, which they should do under the Financial Administration Act. They therefore went to the Treasury Board to seek a remedy. The Treasury Board has the power to transfer funds within a budget, and that was part of the solution. The other solution was supplementary estimates to pay the bills. They had been writing NSF cheques and they had to pay the bills.

**Mr. Harris:** Therefore, that transfer was quite appropriate and the supplementary estimates were required to cover it all.

**Mr. Dye:** I suppose it is a matter of law whether it is appropriate or not, but I believe it is proper for the Treasury Board to re-allocate funds.

**Mr. Harris:** In light also of Mr. Rogers's comments in response to the Chair's questions about the financial officers being in place at various levels, and the great improvement undertaken in the last number of years, I quote to Mr. Rogers the problem as outlined in Mr. Dye's opening statement where he says he is:

... generally satisfied with the financial management control study of the adequate mechanisms existing to ensure that levels of spending are not exceeded.

He follows it up by saying, "but mechanisms or controls are only effective if people use them".

In reviewing the situation in Mr. Rogers's department, we know that the Minister who was in place is no longer there, nor the deputy minister, and I understand that the comptroller who was there is now in another position. Were other people affected as a result of the study of the

Lorsque les gestionnaires possèdent un bon système de comptabilité d'exercice dont font partie les engagements, ils obtiennent périodiquement les renseignements qui les empêchent de se prendre à ces pièges embarrassants.

**M. Harris:** Ce qui s'est passé, semble-t-il, dans ce cas, c'est que, lorsque le problème—s'il s'agit bien d'un problème—a été découvert, après la fin de l'exercice, le ministère s'est adressé au Conseil du Trésor. D'après un communiqué émis par l'ancien ministre, M. Côté, il y a eu un premier examen des engagements financiers et une décision a été prise par le Conseil du Trésor au sujet de cette affaire. D'après des renseignements obtenus subséquemment, j'ai appris que 100 millions de dollars d'un budget des projets spéciaux avaient été transférés pour s'appliquer au dépassement du budget. Votre bureau est-il au courant de cette décision et celle-ci est-elle conforme aux principes qui s'appliquent à de tels dépassements des budgets?

**M. Dye:** Monsieur le président, le dépassement a été constaté trop tard pour que le ministère puisse agir. Celui-ci, à mon sens, n'exerçait pas ses responsabilités en matière de contrôle des engagements, ce qu'il devrait faire en vertu de la Loi sur l'administration financière. Il s'est donc rendu au Conseil du Trésor pour rechercher une solution. Le Conseil du Trésor possède le pouvoir de transférer des fonds à l'intérieur d'un budget et telle a été une partie de la solution. L'autre solution consistait en budget supplémentaire pour le paiement des factures. Le ministère avait signé des chèques sans provisions et il lui fallait maintenant payer les factures.

**M. Harris:** Ce transfert était donc tout à fait correct et il fallait un budget supplémentaire qui puisse s'appliquer à toute l'affaire.

**M. Dye:** Que ce soit correct ou non, j'imagine que c'est une question de loi, mais je pense que le Conseil du Trésor peut légitimement effectuer une réaffectation des fonds.

**M. Harris:** Étant donné aussi ce que M. Rogers a dit pour répondre aux questions de la présidente sur les agents aux finances nommés à divers niveaux et sur la grande amélioration entreprise ces dernières années, je rappelle à M. Rogers que M. Dye a décrit le problème dans sa déclaration d'ouverture et qu'il s'est dit

généralement satisfait de l'étude, au point de vue du contrôle de la gestion financière, des mécanismes existants qui permettent de faire en sorte qu'on ne dépasse pas les niveaux de dépenses prévus.

Il ajouta pourtant que les mécanismes ou les contrôles ne sauraient être efficaces que si les gens les utilisent.

En examinant la situation qui règne dans le ministère de M. Rogers, nous savons que le ministre du temps n'est plus là, ni le sous-ministre et je crois savoir que le contrôleur de l'époque occupe maintenant un autre poste. D'autres personnes ont-elles été touchées à la suite de



[Texte]

problem and the remedies undertaken by his department? Were other people displaced, disciplined or replaced?

**The Chairman:** Excuse me a minute, Mr. Harris, that sounds as though it may need a fairly lengthy answer. I understand Mr. Côté has two short questions, which he wishes to ask specifically of Mr. Rogers who has to leave in five minutes. Could we get you a brief answer and then get Mr. Côté's brief questions, or is there another official who would be able to give you a more detailed answer?

**Mr. Harris:** The question is on the record. I think it deserves an answer.

**The Chairman:** I agree.

**Mr. Harris:** I would not presume to know how long the answer is going to be.

**Mr. Rogers:** It will be a brief answer, Madam Chairman. I would say hardly a soul in the whole of DRIE has not been affected by this problem. As a management group acting collectively, I think we have shaken ourselves up in a very substantial way to accomplish a rapid and salutary improvement in both what we do and how we do it.

To go beyond that and describe actions taken against other individuals relating to the administration, for which I am responsible, and involving matters of personnel management, I would have to be very careful about what I say, because it affects the careers and the rights of individuals not to be tried in a public forum. I would like not to go further than that, Madam Chair, with your permission.

• 1120

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Monsieur Macdonald, tout à l'heure, je disais qu'il y avait plus d'excuses que de raisons. En entendant les déclarations de M. Rogers, je me rends compte qu'il y a plus de raisons que d'excuses. En fait, je n'ai pas trouvé d'excuses.

Monsieur Rogers, j'aimerais vous expliquer dans un langage plus facile ce que je retiens de votre excellente déclaration.

Il me semble que dans votre déclaration, vous parlez comme un bon mari qui, le matin, au déjeuner, essaie d'expliquer à son épouse les raisons pour lesquelles il est arrivé à la maison à 3 heures du matin: J'ai rencontré des copains que je n'avais pas vus depuis longtemps; c'est la période des Fêtes, etc. Ce sont toutes de bonnes raisons. Vous avez donné de bonnes raisons, mais je commence à m'inquiéter à votre conclusion, à la dernière page, et surtout aux deux dernières phrases. Il se peut que l'an prochain, on doive faire face à une situation semblable à celle de cette année. Il est possible que vous ne soyez plus là, et cela m'inquiète. Vous savez, qu'on soit mordu par un chien ou une chienne, on est mordu de la même façon.

[Traduction]

l'étude du problème et des solutions appliquées par son ministère? D'autres personnes ont-elles été déplacées, disciplinées ou remplacées?

**La présidente:** Un instant, s'il vous plaît, monsieur Harris. La réponse à cela sera peut-être assez longue. Je crois que M. Côté a deux brèves questions à poser qu'il désire adresser expressément à M. Rogers, lequel doit partir dans cinq minutes. J'aimerais une réponse brève, après quoi nous aurons les brèves questions de M. Côté. Mais peut-être y a-t-il un autre fonctionnaire qui pourrait fournir une réponse plus détaillée?

**M. Harris:** La question a été posée officiellement. Je pense qu'elle mérite une réponse.

**La présidente:** D'accord.

**M. Harris:** Je ne sais pas du tout quelle sera la longueur de la réponse.

**M. Rogers:** Ce sera une brève réponse, madame la présidente. À mon avis, presque tout le monde au MEIR a été touché par ce problème. À titre de groupe de gestionnaires agissant collectivement, je crois que nous nous sommes secoués très sérieusement en vue d'une amélioration rapide et salutaire à la fois de ce que nous faisons et de la manière dont nous le faisons.

Quant au reste et pour ce qui est de décrire des mesures adoptées contre d'autres personnes relativement à l'administration, dont je suis chargé, et comportant des questions de gestion du personnel, il me faut parler avec une grande prudence, car cela touche à des carrières et au droit des personnes de ne pas subir un procès à des assises publiques. J'aimerais ne pas en dire davantage, madame la présidente, avec votre permission.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** I was saying earlier that Mr. Macdonald had more excuses than reasons. Listening to Mr. Rogers's statements, I realize there are more reasons than excuses. In fact, I heard no excuses.

**Mr. Rogers:** I would like to explain to you in an easier language what I gather from your excellent statement.

It seems to me that in your statement you are talking like a good husband who, at breakfast, is trying to explain to his wife why he came in at 3 a.m. in the morning: I met friends that I had not seen for a long time, it is the holiday season, etc. They are all good reasons. You gave good reasons, but I am getting concerned about your conclusion, at the last page, and especially about the last two sentences. Maybe last year the situation will be the same as this year. Perhaps you will not be there any more and I am concerned by that. As you know, bitten by a female dog or by a male dog, you are bitten the same way.



## [Text]

Bitten by a female dog or a by a male dog, you are bitten the same way. It is sort of the same way.

J'ai la nette impression qu'il est possible que l'an prochain, le bateau n'accoste pas en douceur au quai, mais entre carrément dans le quai. C'est votre conclusion qui me fait dire cela:

L'un de nos principaux objectifs est de nous conformer à la volonté du Parlement. Mais si jamais la tâche nous apparaît contradictoire ou trop contraignante, je m'engage à intervenir pour trouver une solution, tout en respectant les règles élémentaires d'une gestion avisée, prudente et intégrée.

C'est ce qui me trouble un peu. Je me dis que notre principal objectif devrait être de respecter les règles élémentaires d'une gestion avisée, prudente et intégrée, tout en essayant de respecter la volonté du Parlement et de s'adapter aux contraintes. Moi, j'aurais envie de faire l'inverse. Est-ce qu'on ne doit pas viser avant tout une bonne gestion?

**Mr. Rogers:** Mr. Côté, the statement here is a little oblique, and I apologize. We should have possibly made clearer what the intent was. What I am really suggesting here is that we probably would like to address with Treasury Board, and possibly with your committee if that was appropriate, the whole concept of multi-year programming.

Simply stated, the clients with whom we do business and the way they do business do not fit an annual appropriation cycle. When I make reference to the retardation of business plans or the non-availability of equipment, a downturn in the economy or whatever, that affects a client and his plans to proceed in the fashion he originally forecast, we control that and we manage it to the best of our ability. Certainly have a lot more things in place to do it better than we have been doing it.

• 1125

Behind all this is another question, whether or not an annual cycle with lapses of the time we have seen is appropriate. I am tentative in raising that question here because it is a question I really need to address internally with the Treasury Board, and we intend to do so. It may be they will find it is not possible to entertain any change to the existing system because it adds further control problems for them.

However, I did not mean to suggest we were not going to live within the moneys we have had authorized and that we will be accountable for doing so. I assure you fully on that point we are not going again to find ourselves in this position. That is my responsibility.

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I think today's testimony has demonstrated that the system can be corrected. It should not have fallen down, but it did, and significant efforts are being made to correct it. We will audit that.

## [Translation]

Qu'on soit mordu par un chien ou une chienne, on est mordu de la même façon.

I am clearly under the impression that next year the ship may not berth smoothly but could hit the wharf quite hard. That impression is brought on to me by your conclusion:

One of our main objectives must be to fulfil the will of Parliament in exercising our duties and functions. To the extent that we find this in conflict or unduly limiting, it will be part of my cause to address this without sacrificing responsible government and due diligence, prudence and probity in program management.

That is what concerns me somewhat. I say to myself that our main objective should be to respect the elementary rules of due diligence, prudence and probity in program management while trying to fulfil the will of Parliament and adapting to constraints. I would rather do the opposite. Should our main objective not be good management?

**M. Rogers:** Monsieur Côté, cette déclaration est un peu alambiquée et je m'en excuse. Nous aurions peut-être dû formuler plus clairement nos intentions. Ce que je suggère ici, en réalité, c'est la possibilité d'examiner avec le Conseil du trésor et peut-être aussi avec votre comité s'il y a lieu, tout le concept de la programmation plusieurs années à l'avance.

En somme, les clients avec lesquels nous faisons affaire et la manière dont ils exercent leurs activités se prêtent mal à un cycle annuel de crédit. Les délais apportés à la réalisation des plans d'activité, l'impossibilité d'obtenir du matériel, un ralentissement de l'économie, tout cela exerce une influence sur le client et sur la possibilité qu'il a d'agir en conformité de ses premiers plans. Nous contrôlons cela et nous le gérons le mieux que nous pouvons. Mais il sera toujours possible d'améliorer les choses.

Mais une autre question se pose, qu'il convienne ou non d'adopter un cycle annuel comportant les reports dont nous avons parlé. J'hésite à soulever cette question, car je dois d'abord la poser sur le plan interne au Conseil du Trésor et nous avons l'intention de le faire. Peut-être le conseil jugera-t-il impossible d'envisager des changements au système existant parce que cela pourrait créer de nouveaux problèmes de contrôle.

Je n'ai pourtant pas voulu dire que nous allions gérer hors des limites monétaires qu'on nous a autorisées. Nous demeurerons responsables. Je peux vous assurer que nous n'allons pas nous retrouver dans cette situation. Il m'appartient d'y voir.

**M. Dye:** Madame la présidente, le témoignage d'aujourd'hui a montré, à mon avis, que le système peut être corrigé. Il n'aurait pas dû connaître cette panne, mais il l'a fait et des efforts sérieux visent maintenant à corriger

[Texte]

We have seen that the payments at year end system is working. We have seen that Parliament is exercising its concern over overexpenditures. I think there is a demonstration these overexpenditures are visible, which I think is important, so that parliamentarians can respond if such a thing happens again.

I will continue to work with the Comptroller General, perhaps in terms of improving the visibility of future overexpenditures, which will happen in a big system. I think as long as the damage is kept to a very minimum and the systems continue to improve, the taxpayer is being better served.

**The Chairman:** Thank you. This committee and the regular members are interested in the question of multi-year projects and how one can give some flexibility to the departments without losing control.

Mr. Rogers mentioned the Part III estimates providing more information. This is true. The Auditor General has also referred to the increased visibility, but there is still room for improvement in the public accounts.

For instance, on page 210, if you look at the budgetary and non-budgetary entries for the regional industrial expansion, there is so much aggregated there without explanation, it is very difficult to get a handle on what is happening. This might be something we would address another time.

On behalf of the committee, may I thank all the witnesses for their participation.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

la situation. Nous allons y appliquer notre travail de vérification.

Nous avons constaté que le système des comptes à payer à la fin de l'exercice fonctionne bien. Nous avons constaté que le Parlement exerce sa surveillance sur le dépassement des budgets. On a pu voir que ces dépassements se constatent, ce qui est, d'après moi, une chose importante, et que les députés peuvent réagir si cela se produit de nouveau.

Je continuerai de travailler en collaboration avec le Contrôleur général, sans doute pour améliorer la visibilité des dépassements futurs, chose qui se produit nécessairement, parfois, dans un vaste système. À mon avis, du moment que les dommages demeurent peu élevés et que le système continue de s'améliorer, le contribuable est mieux servi.

**La présidente:** Le Comité et les députés s'intéressent à la question des projets pluriannuels et à la manière dont on peut accorder une certaine souplesse aux ministères sans perdre le contrôle.

M. Rogers a dit que la Partie III du budget fournit plus de renseignements. C'est vrai. Le Vérificateur général a aussi parlé d'une visibilité accrue, mais des améliorations demeurent possibles dans les comptes publics.

Par exemple, à la page 212, si on examine les inscriptions budgétaires et non budgétaires pour l'Expansion industrielle régionale, beaucoup d'éléments sont ici regroupés sans explication et il est très difficile de comprendre exactement ce qui se passe. Peut-être pourrions-nous un jour examiner cette question.

Au nom du Comité, je remercie tous les témoins de leur participation.

Le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.



## APPENDIX "PUBL-24"

President  
of the Treasury Board



Président  
du Conseil du Trésor

November 27, 1987

Ms. Aileen Nicholson  
Chairperson, Standing Committee  
on Public Accounts  
Room 163, Confederation Building  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Ms. Nicholson:

I am pleased to respond on behalf of the Government, pursuant to Standing Order 99(2), to the request you and the members of the Standing Committee on Public Accounts made for a comprehensive response to Recommendations 7 and 15 of the Committee's Eighth Report.

The Committee expressed its concern that in the nine Opinions on the Government's financial statements since 1977, when the Auditor General was first given this mandate, there has never been a "clean" Opinion. The Committee therefore recommended, in paragraphs 7 and 15 of the Report, that the Government request the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) to examine the issues raised by the Auditor General.

The Government of Canada has noted the Committee's comments respecting the Auditor General's Opinions. In the exercise of its prerogative to establish appropriate accounting policies, the Government works cooperatively with the Office of the Auditor General to make needed improvements. It also supports and seeks guidance from the work of the CICA and others in the furtherance of this objective.

I note that two of the three areas which are the subject of the Auditor General's reservations, are presently under study by the CICA. Further, the Government agrees with the Auditor General's view on

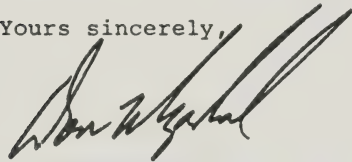


unrecorded pension liabilities and intends to address this issue on passage of Bill C-33 which is currently before the House.

We will continue our traditional practice of active participation and consultation in the development of this important work. I can also assure the Committee that the Government will give serious consideration to all such CICA recommendations for governments as they are issued on the completion of the extensive public consultation process.

In the meantime, we will continue to provide full disclosure of all relevant financial information in the notes to the financial statements.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Don Mazankowski', with a stylized, flowing script.

Don Mazankowski

## APPENDIX "PUBL-25"



Secretary  
of the Treasury Board

Secrétaire  
du Conseil du Trésor

Ottawa, Canada  
K1A 0R5

Miss Aideen Nicholson, M.P.,  
Chairman,  
Public Accounts Committee,  
Room 163, Confederation Building,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Miss Nicholson:

In a letter dated December 18, 1986, the Standing Committee of Public Accounts requested to be kept informed with regard to the progress in implementing affirmative action in the Public Service and asked for an update on the distribution of visible minority persons by occupational category by October 30, 1987.

The report which was originally provided to you was based upon a self-identification survey of Public Service employees, conducted in 1985. At the present time, there is no new information to update these survey results. However, the Treasury Board Secretariat is presently conducting a survey of all departments and agencies in the Public Service to update the self-identification of visible minority members by occupational category. The results of that survey should be known early in April, 1988 and we will be pleased to provide the Committee with the data at that time.

If members of the Committee require any further information on this subject, I will be pleased to provide it to them.

A French version of this letter is enclosed for the use of the French speaking members of the Committee.

Yours sincerely,

  
Gérard Veilleux

Enclosure

Canada

## APPENDIX "PUBL-26"



Department of Finance    Ministère des Finances  
Canada                      Canada

Deputy Minister            Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0G5

Miss Aideen Nicholson, M.P.  
Chairman of the Standing  
Committee on  
Public Accounts  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Miss Nicholson

I regret not seeing you at the Committee meeting of 15 October, when the Committee continued its examination of the chapter on tax expenditures in the 1986 Report of the Auditor General.

In the course of this meeting, the Vice-Chairman asked whether two further pieces of information could be obtained for the Committee. This letter responds to these requests.

The first request was for a list of measures in the Income Tax Act and Excise Tax Act which terminate on specific dates. This information was requested in connection with the work program of our Tax Measures Evaluation Division and is provided in Appendix A.

The second request concerned the list of measures to prevent tax avoidance introduced between September 1984 and the government's tax reform proposals in June 1987. I asked if this list could be put in the record of the Committee.

When I drew the Committee's attention to this list, I was asked if I could indicate when specific problems dealt with on the list were identified and when action was taken on the problems. In this regard, I have enclosed as Appendix B the original list with annotations added in the left margin. The original list was quite comprehensive and included many items which were not aimed at specific practices or identified abuses. There are two types of more general measures included on the list, as follows:

- (1) Essentially technical changes to address deficiencies in legislation which might lead to avoidance activity (indicated as "technical" in the margin in Appendix B).

Canada

These technical changes have their origins in a continuous review of tax legislation by our own staff or the staff of Revenue Canada. Sources such as the Joint Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Canadian Bar Association also suggest such anti-avoidance legislation.

- (2) Policy changes addressed in the context of a budget (indicated as "policy" in Appendix B). Where these changes close off specific avoidance instruments, I have indicated the fact.

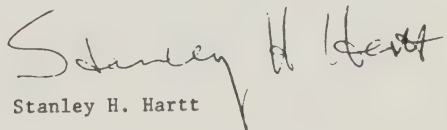
The remaining items in the list, which were aimed at specific practices, are identified with numbers in the left hand margin of Appendix B. The numbers assigned these items are cross-referenced to Appendix C, which provides, for each item, the information requested by the Committee. As I said at the Committee meeting, it is often a matter of judgement as to when evidence of specific abuses became conclusive. In view of this fact, some care has been taken in Appendix C in establishing when particular problems were identified.

Appendix C also provides information on the type of action undertaken to curtail avoidance. In most cases, these practices were dealt with initially by press releases indicating the intentions of the government and subsequently by legislation.

As indicated, the list I provided to the Committee only outlined measures to prevent tax avoidance announced between September 1984 and the publication of the government's tax reform proposals in June 1987. Our practise of introducing specific anti-avoidance measures has, of course, continued since June 1987. To mention a recent example, a press release on September 25, 1987 announced draft legislation to prevent tax avoidance involving capital dividends and dividend refunds. The abuses addressed were identified as a result of consultations concerning the proposed general anti-avoidance rule in the June tax reform package.

I trust this information will be useful to the Committee. Should any further information be required, I will, of course, be glad to provide it.

Yours sincerely

  
Stanley H. Hartt

Encl:



APPENDIX ATAX PROGRAMS WITH SUNSET CLAUSESIncome Tax Act

- . General 7% and 10% Investment Tax Credit (Subsec. 127(9), Definition: "Investment Tax Credit" and "Specified Percentage"): totally phased out in 1987.
- . Cape Breton Investment Tax Credit (Subsec. 127(9), Definition: "Approved Project"): expires for applications after July 1988.
- . Exploration Tax Credit (Subsec. 127(9), Definition: "Investment Tax Credit", "Qualified Canadian Exploration Expenditure", "Specified Percentage"): expires in 1991.
- . Small Business Development Bonds and Small Business Bonds (Sec. 15.1, 15.2): expires for bonds issued after end of 1987.
- . Interest Deduction (Paragraph 20(1)(c)): Draft legislation response released June 2, 1987 (No. 87-89) to Bronfman case, which severely restricted the ability of corporations to utilize this deduction, expires end of 1988.

Excise Tax Act

- . Fuel Tax Rebate for Farmers and other Primary Producers (Sec. 45): expires December 31, 1987.

APPENDIX B

Type of Change	Tightening Income Tax Changes Introduced Between September 1984 and Tax Reform in June 1987 to Prevent Tax Avoidance	
(2)	October 10, 1984	A moratorium was announced on quick-flip scientific research tax credit investments.
(1)	October 25, 1984	It was announced that Revenue Canada would no longer provide advance rulings on the income tax consequences arising out of the use of limited partnerships and other joint venture arrangements to flow-out unused tax deductions and credits by corporations to investors.
	May 9, 1985	The Ways and Means Motion for the first Technical Bill (Bill C-72) was tabled. It contained a number of minor tightening amendments of a technical nature, the most significant of which are as follows:
Technical		<ul style="list-style-type: none"> <li>A rule was added to require a trust or partnership to reduce the capital cost of its depreciable property by the amount of any government assistance received by a beneficiary of the trust or member of the partnership in respect of the property. A partner receiving such assistance was required to make a corresponding reduction to the adjusted cost base of his partnership interest, and a beneficiary receiving such interest was required to make a corresponding reduction in his adjusted cost base of his capital interest in the trust.</li> </ul>
Technical		<ul style="list-style-type: none"> <li>The rules that require a loss on the sale of a building to be reduced to the extent of any gain on the sale of land near or under the building were tightened to ensure that they cannot be avoided by transferring land in non-arm's length transactions.</li> </ul>
Technical		<ul style="list-style-type: none"> <li>The rule designed to ensure that the thin capitalization rules cannot be circumvented through intermediary loans from specified non-resident shareholders of a debtor corporation was extended to also apply to intermediary loans from persons who do not deal at arm's length with specified non-resident shareholders of a debtor corporation.</li> </ul>

Technical

- . A rule was added to prevent the principal residence exemption from capital gains tax from exempting a taxpayer's gain on the disposition of property acquired in satisfaction of his capital interest in a trust to the extent that the gain accrued while the property was owned by the trust except where the property qualified as the principal residence of the taxpayer while owned by the trust.

Technical

- . The requirement that the moving expense deduction apply only for expenses net of any reimbursement not included in computing the taxpayer's income was tightened to also require that the eligible expenses be net of any allowance received for such expenses and not included in computing the taxpayer's income.

Technical

- . The anti-avoidance rules designed to prevent a taxpayer carrying on business in Canada from overstating deductions or understating revenues in computing the taxpayer's business income in respect of certain transactions with a non-arm's length non-resident were expanded to also apply in computing the taxpayer's income from property, and the rule to prevent the understatement of revenue was also expanded to apply in such transactions where no amounts are paid to the taxpayer and it would have been reasonable for an amount to have been paid if the non-resident were dealing with the taxpayer at arm's length.

Technical

- . The rule requiring tax recognition of the forgiveness of debt was expanded to apply to the forgiveness of interest that has been deducted in computing income or capitalized for tax purposes.

Technical

- . The rule requiring a deemed disposition by a trust of its resource properties every 21 years, or on the death of the spouse in the case of a spouse trust, was corrected to ensure recognition of any excess of the value of the properties over their undeducted tax costs.

May 23, 1985

The May 23, 1985 budget announced the following tightening amendments:

Policy

- . the minimum tax on individuals;

Policy

- . tighter attribution rules, including an extension of the rules to the income from property acquired from the proceeds of loans;

- |           |  |
|-----------|--|
| Technical | . new rules to prevent individuals from sheltering other income with losses created by capital cost allowance on property (such as yachts and hotels) used in businesses that offer services combined with the use of the property, except where the investors are individuals who are personally active in the day-to-day operation of the business;                |
| Policy    | . a new requirement that the investment tax credit be based on the cost of eligible investments net of any related government assistance or reimbursement which the taxpayer has received or is entitled to receive;   |
| Policy    | . new rules to restrict the carry-over of unused investment tax credits following a change of control of a corporation;  |
| Technical | . tighter rules for determining the shares that are eligible for the share-purchase tax credit to prohibit the use of guarantees, loans, dividends, purchases of shares of other corporations or any other arrangements which are designed to immediately return, or guarantee the return of, a significant portion of the issue price of the share to the investor; |
| (2)       | . the elimination of the scientific research tax credit;   |
| Technical | . the denial of the \$500 exemption for prizes for achievement where the prize is a benefit from employment or was received in connection with a business;   |
| (3)       | . a new rule to require an inclusion in a taxpayer's income from a business or property of any amount received as an inducement, reimbursement or contribution in respect of the cost of property or of an expense, except to the extent that the amount reduces the cost of a related property or expense or the taxpayer elects to reduce the cost or expense;     |
| Policy    | . the denial of the 3% inventory allowance on currency (other than currency held for its numismatic value); and  |



## Technical

- the extension of the denial of the deduction of inter-corporate dividends on shares guaranteed by a specified financial institution to shares acquired by a specified financial institution in the ordinary course of its business.

In addition, the May 23, 1985 budget introduced the lifetime capital gains exemption, which required the tightening of the rules dealing with non-arm's length share transfers by individuals to corporations, dividend stripping and the computation of paid-up capital.

- (10) July 19, 1985 Measures were announced to prevent tax avoidance through the use of oil and gas carve-out arrangements.
- (4) November 26, 1985 A Notice of Ways and Means Motion was tabled to prevent investment trusts from streaming income and capital returns separately to different groups of investors so that they can effectively be received tax free.
- (5) December 4, 1985 Two tightening tax changes were announced. One limited the partnership step-up rule to non-depreciable capital properties. The other prevented the limits imposed on foreign property investments by pension funds from being circumvented by interposing a Canadian company between the fund and the foreign property investment.
- February 26, 1986 The February 26, 1986 budget proposed the following tightening tax changes to prevent tax avoidance:
- (1)
  - the introduction of "at-risk" rules for limited and certain other partnerships that limit the amount of investment tax credits and business losses that may be flowed out to limited partners to the amount of their investment at risk in the partnership;

## Policy

- a change to allow an employer to deduct accrued remuneration for a fiscal period only if it is paid within 180 days after the end of the period;

## Policy

- a change to the personal exemption for dependent spouses to require the exemption to be based on the spouse's income for the whole year, rather than from the date of marriage;

Policy		<ul style="list-style-type: none"> <li>new salary deferral arrangement rules to require remuneration deferred by an employee through a salary deferral arrangement to be taxed in the employee's hands on an accrual rather than a receipts basis; and</li> </ul>
Policy		<ul style="list-style-type: none"> <li>the extension of the requirement for annual information returns to discounts in respect of treasury bills.</li> </ul>
Technical (Western Technologies Court Decision Dec 18/85)	March 26, 1986	A Notice of Ways and Means Motion was tabled to provide that Part VIII tax in respect of scientific research tax credit designations may be assessed and collected as soon as it is payable and that the taxes in dispute rules would no longer be applicable to the Part VIII tax.
(6)	October 3, 1986	A new rule was announced to limit the flow-through of investment tax credits earned by a trust to its beneficiaries to investment tax credits earned by a testamentary trust.
(11)	November 27, 1986	A special tax was announced, to be paid by corporations that distribute their surplus as proceeds of disposition of shares rather than as taxable dividends.
(7)	November 27, 1986	It was announced that the deduction of intercorporate dividends on collateralized preferred shares would be denied.
(9)	January 15, 1987	Amendments were announced to prevent trading in tax losses through acquisitions of corporate control and other means.
(8)	February 6, 1987	It was announced that amendments would be introduced to ensure that the special rules providing for the deductibility of the cost of an income interest in a trust are limited to testamentary and other non-commercial trusts.
	February 18, 1987	The February 18, 1987 budget announced the following tightening changes to prevent tax avoidance:
Policy		<ul style="list-style-type: none"> <li>the change requiring source deductions to be received by the Receiver General on or before the due date;</li> </ul>
Technical		<ul style="list-style-type: none"> <li>rules added to clarify the valuation of the benefit for tax purposes where an employer has forgiven a loan made to an employee or where a corporation cancels the indebtedness of a shareholder;</li> </ul>

- |  |   |   |
|--|---|---|
| Technical  | . | an extension of the tax paid by brokers or securities dealers on unclaimed dividends to also apply on interest and the proceeds of disposition of any property where the beneficial owner is unknown;   |
| Technical  | . | the limitation of the exemption from Part IV tax of dividends received by prescribed venture capital corporations to dividends on shares that qualify as eligible investments under the appropriate provincial venture capital programs; and  |
| Technical  | . | the limitation of the tax cost to the purchaser corporation of shares acquired on a share-for-share exchange to which section 85.1 applies to the lesser of the fair market value of the shares and their paid-up capital immediately before the exchange.  |
| <br>June 5, 1987   |   |   |
| The following tightening changes included in Bill C-64 were announced: |   |   |
| Technical  | . | the proration of a taxpayer's deductions that are based on a percentage of unclaimed foreign exploration and development expenses, Canadian development expenses and Canadian oil and gas property expenses, where the taxpayer's taxation year is less than 51 weeks;  |
| Technical  | . | the introduction of a restriction on the deduction of an amount in respect of a cumulative offset account after a corporate change of control;  |
| Technical  | . | the introduction of new restrictions in the share-for-share exchange rules to allow the rules to apply only where the purchaser corporation issues shares not previously issued in exchange for the shares of the acquired corporation, and to provide that the increase in paid-up capital of the purchaser corporation's shares issued on the exchange may not exceed the paid-up capital of the shares acquired; |
| Technical  | . | the requirement of a taxation year-end immediately before a corporation becomes tax-exempt, and the treatment of its property as having been disposed of immediately before that year-end and reacquired at the time when the corporation becomes tax-exempt;   |

## Technical

- . the introduction of a new rule providing that losses incurred before a change in tax-exempt status of a corporation may not be deducted in computing its taxable income for a taxation year ending after the change in tax status if they could have been applied to reduce its taxable income for taxation years ending before the change; and

## Technical

- . the introduction of new rules to ensure that garnishment action may be taken by Revenue Canada, Taxation to satisfy a taxpayer's liability for unremitted source deductions where, as a result of an assignment of property or other security interest, payments from a third party are redirected to a creditor of the taxpayer.



APPENDIX CResponses to Tax Policy Issues1) Limited Partnerships

- . The Gelber decision in 1983 was followed by a series of ruling requests in 1984 involving use of partnerships in after-tax financing agreements.
- . Termination of advance rulings on limited partnerships effective October 25, 1984 pending legal/legislative review
- . Extended moratorium on rulings effective May 25, 1985
- . Limited partnership at-risk rules introduced February 26, 1986

2) SRTC

- . Evidence of extensive take-up of SRTC securities arose in the spring of 1984 with evidence of abuses confirmed in the fall of 1984
- . SRTC was restricted to qualifying shares October 10, 1984
- . The SRTC program was terminated on May 23, 1985
- . Legislation introduced in Bill C-84, November 1985

3) Lease Inducements

- . Consumers Gas Decision (Federal Court - Trial Division) - September 24, 1982 raised the issue
- . Appeal refused March 1984 (dismissed on a procedural basis)
- . Decision to take Consumers Gas II to court December 1984
- . Budget change made on May 23, 1985
- . Legislation introduced in Bill C-84, November 1985

4) Investment Trusts Which Stream Income and Capital Returns

- . Issue arose in early fall of 1985
- . Press release issued November 26, 1985
- . Legislation introduced in Bill C-23, October 1986

5) Artificial Partnership Property Cost Base Increases

- . While the ability to obtain a cost base increase in partnership property was known for some time, the ability to structure a takeover by creating a partnership in order to take advantage of the basis increase was confirmed in a legal review of a particular arrangement in June, 1985.
- . Press release issued December 4, 1985
- . Legislation introduced in Bill C-23, October 1986

6) Avoidance of the limited Partnership At-Risk Rules Using a Trust to Flow-out Investment Tax Credits to Beneficiaries

- . Discovered mid-June 1986
- . Letter to proponents of the transaction July 7, 1986
- . Transaction resurrected September 1986
- . Press release issued October 3, 1986
- . Legislation introduced in Bill C-23, October 1986

7) Loss Trading Using Collateralized Preferred Shares

- . Discovered summer of 1986
- . Press release issued November 27, 1986
- . Legislation introduced in Bill C-64, June 1987 (not yet passed)

8) Deductibility of the Cost of an Income Interest in a Business Trust

- . Discovered February 5, 1987
- . Press release issued February 6, 1987
- . Legislation introduced in Bill C-64, June 1987 (not yet passed)

9) Loss Trading Involving Changes of Control and Other Methods

- . Degree of trading came to a head in the late fall of 1986
- . Press release issued January 15, 1987
- . Legislation introduced in Bill C-64, June 1987 (not yet passed)

10) Resource Industry "Carve-Outs"

- . The Alberta and Southern decision in Nov. 1978 revealed potential for carve-outs as an after-tax financing technique. Increased use of the technique in 1985 precipitated review leading to a press release in July, 1985.

- . Legislation introduced in Bill C-23, October 1986

11) Corporate Distributions Tax

- . Issue identified in mid-June 1986
- . Policy development led to press release of November 27, 1986
- . Legislation introduced in Bill C-64, June 1987 (not yet passed)

## APPENDIX "PUBL-27"



Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

Deputy Minister

Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0H4

Miss Aileen Nicholson  
Chairman  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0H6

Dear Miss Nicholson:

I am writing to provide the Committee with some specific information requested during Mr. Rawson's appearance before your Committee on January 27 and 29, 1987, and also to give a progress report on some of this department's responses to the Committee's Fourth and Fifth Reports.

#### Band Indebtedness Data

You asked us to provide band indebtedness data in percentage terms, similar to that provided in the letter to you from the Department on July 31, 1986.

In response, I would like to mention that the Department has now developed a data collection and reporting system to assemble information on the financial status and audit reports of Indian bands. Using this system, the following data, which can be compared with our July 1986 response, have been assembled. They give an indication of the state of band administration at the present time:

- For 1985-86 fiscal year, of 727 recipient audits due, 94.2% or 685 were received and 5.8% or 42 were pending as of March 31, 1987. Of those received, 60.1% of recipients had unqualified audit opinions, 24.7% received a qualified opinion, 15.2% received a denial of opinion.
- 44.3% of bands had a working capital deficit as of March 31, 1986, including 23% which had a working capital deficit of more than one month's share of total DIAND funding to that band.

Canada



We expect that, by April 1988, the system will allow us to obtain even more detailed information.

#### Contingent Liabilities: James Bay

Mr. Redway asked us to report whether the \$2.9 billion estimate of the 1985/86 contingent liabilities of the government of Canada included amounts claimed for outstanding issues related to the James Bay and Northern Quebec Agreement. We have determined that no amount was included for the James Bay and Northern Quebec Agreement in 1985/86.

The Department is required to reflect in the Contingent Liability Report only the amount being claimed in litigation cases. There is only one litigation case related to the James Bay and Northern Quebec Agreement. Because the suit for \$13 million was not launched until the end of March 1987, this amount, plus the \$18 million claimed in this fiscal year, had to be included in the second quarterly Contingent Liability Report for 1987/88.

Mr. Redway also asked whether or not the Government had a cost estimate in 1975 of what it was committed to under the James Bay and Northern Quebec Agreement (aside from lump sum payments.)

We have investigated the matter and can report that since many of the items were subject to further negotiation, no final, overall cost estimate was available at that time. There is still uncertainty regarding full and final costs, however, a more precise understanding will be available once negotiations on outstanding issues regarding the James Bay and Northern Quebec Agreement implementation are completed and final costs are approved by Cabinet.

#### The Fourth Report

We would also like to report on the items listed under Paragraph 13 of the Fourth Report, which are specific undertakings by the Department for remedial action over the next three years.

**A. Measures to Upgrade Lands, Revenues and Trusts Staff through Training and Recruitment**

A training needs analysis was completed in July 1987. It identified the knowledge and skills necessary for lands and estates officers to fulfill their responsibilities. Based on the analysis, the Department has developed a new training program for lands and estates officers. Five in-house courses are being designed to address the needs identified. We have already completed the design, development and pilot testing of one course in estates management. The instructor's manual is being translated and I will be pleased to provide the Committee with a copy under separate cover.

**B. Management of Indian Capital Accounts - Minors' Trust Accounts**

On July 24, 1987 Mr. McKnight wrote to all Chiefs outlining proposed amendments to the Indian Act to clarify the responsibilities of the Minister of Indian Affairs and band councils with respect to payments to parents or guardians from capital funds held by the Crown for minor children. A copy of the letter is enclosed for your reference. A final meeting with the bands most directly affected by this proposed initiative will be held on November 12. Legislation is now being drafted and the Minister expects to table a bill in the Commons within the next few months.

**C. Joint Survey Unit**

In 1983, Treasury Board approved a plan to automate Indian land registry records. At that time, the Surveyor General agreed to prepare and maintain property maps which were required to complement the computerized records.

Initial attempts to create the property maps in the regional offices of Energy, Mines and Resources (EMR) proved costly and inefficient. Over the past year, discussions have been held with officials of EMR concerning the creation of a survey unit within DIAND. We have not yet received a firm commitment from EMR to provide the necessary resources. As a result, the Associate Deputy Minister recently wrote to his counterpart at EMR to emphasize the need for an early

indication of their intentions. A copy of this letter will be provided under separate cover.

#### **D. Handling of Indian Estates**

We have completed a review of our estate management procedures and a revised procedures manual has been drafted.

A work plan has been drawn up and additional resources allocated to the project of closing all estates files over three years old. Approximately 1,000 estate files are in this category with more than one-third of these in the Ontario Region. Consequently, the project team will initially concentrate on that region, and will complete its review by September 1988.

Due to the complexity of the files, it is becoming clear that the original timetable for clearing up the backlog must be adjusted. The Ontario project will allow us to make an accurate assessment of the resources required to complete the project in all regions.

Within the next few months, the Minister intends to introduce a legislative amendment to the Indian Act to increase the level of the spouse's preferential share of an estate from \$2,000 to \$75,000. This amendment, which will significantly reduce our future workload in estates, was referred to in the attached letter from the Minister to all Chiefs.

#### **E. Inventory of Forest Resources**

There are three levels of inventorying information for Indian forest lands, based on Canadian Forestry Service (CFS) classifications. They are:

Reconnaissance Level: an estimate of species.

Management Level: a detailed inventory.

Operational Level: an intensive inventory of a small area for harvesting purposes.

Reconnaissance Level inventories are now available for all Indian reserves. All bands with commercial forestry

potential and an interest in forest management programming, will have Management Level inventories completed for their reserves by 1991. To date, 40% of these have been completed. Operational Level inventories are routinely carried out when specific commercial development opportunities have been established.

**F. Inventory of Non-renewable Resources (Excluding Oil and Gas)**

The Department is on schedule to complete a mineral inventory for all reserve land by 1990.

Under separate cover, I will provide three documents to the Committee. The first is a paper, Definition of an Inventory of Indian Minerals Potential on Reserves, which sets out in detail the Department's approach to inventorying. The second document is the schedule that will result in completed minerals inventories on all reserves in the eight regions south of 60°N by 1990. The third document is a specific example of a literature research study inventory prepared for a band located in central British Columbia. This will give the Committee an understanding of the range of information contained in these inventories.

**G. Automation of the Land Registry**

Since Mr. Rawson's report on April 30, 1987, we have converted the records for a further 153 reserves, bringing the total number converted to 346. This includes all reserves in Alberta.

Now that the project is completed in Alberta, we have begun work on the records for our British Columbia region, where some 1600 reserves exist. We expect to complete this phase by mid-1990. Thus our present estimate of the date for conversion of all land registry records across the country has changed to 1993.

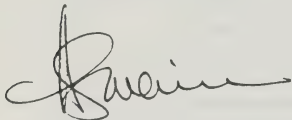
The process of verifying the existing registry records before entry on the computerized system has proved more time-consuming than originally anticipated. We expect the process to become more complex as we move into the older-settled parts of the country, where the most serious deficiencies in our records exist. I would be pleased to



arrange for a demonstration of the automated registry system for the benefit of the Committee or its staff, if you feel that would be useful.

I hope this information will prove helpful. We will keep you informed on progress in these and other matters raised by the Committee.

Sincerely yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Harry Swain', with a stylized, cursive script.

Harry Swain

Attach.

## APPENDICE "PUBL-24"

President  
of the Treasury Board



Président  
du Conseil du Trésor

le 27 novembre 1987

Mademoiselle Aideen Nicholson  
Présidente du Comité permanent  
des comptes publics  
Pièce 163, Édifice Confédération  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Mademoiselle,

Je suis heureux de répondre, au nom du gouvernement et conformément au Règlement 99(2), à la demande que vous et les membres du Comité permanent des comptes publics avez présentée au sujet d'une réponse détaillée aux recommandations 7 et 15 du huitième Rapport du Comité.

Le Comité se préoccupe du fait que sur les neuf Opinions relatives aux états financiers du gouvernement émises par le Vérificateur général depuis qu'il s'est vu confier ce mandat en 1977, il n'y a jamais eu d'opinion sans réserve. Le Comité a donc recommandé, aux paragraphes 7 et 15 du rapport, que le gouvernement demande à l'Institut canadien des comptables agréés (ICAA) d'examiner les questions soulevées par le Vérificateur général.

Le gouvernement du Canada a pris note des observations du Comité au sujet des Opinions du Vérificateur général. En exerçant son droit d'établir les conventions comptables appropriées, il collabore avec le Bureau du Vérificateur général afin d'apporter les améliorations nécessaires. Il appuie et consulte les travaux de l'ICAA et d'autres intervenants en vue d'atteindre cet objectif.

Je remarque que l'ICAA examine actuellement deux des trois réserves du Vérificateur général. Par ailleurs, le gouvernement souscrit à l'opinion du Vérificateur général au sujet du passif des régimes de pension non

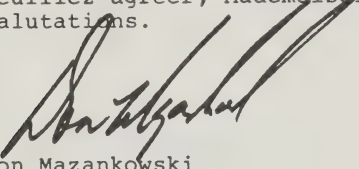
Ottawa, Canada K1A 0R5

comptabilisé et il a l'intention d'étudier cette question lors de la promulgation du projet de loi C-33, qui est actuellement soumis à l'examen de la Chambre.

Nous continuerons de participer activement à l'avancement de ces importants travaux et nous poursuivrons les consultations à cet égard. Je puis également garantir aux membres du Comité que le gouvernement tiendra dûment compte de toutes les recommandations que formulera l'ICAA à l'intention des gouvernements à l'issue des vastes consultations publiques.

D'ici là, nous continuerons de publier tous les renseignements financiers pertinents dans les notes accompagnant les états financiers.

Veuillez agréer, Mademoiselle, mes meilleures salutations.



Don Mazankowski

## APPENDICE "PUBL-25"



Secretary  
of the Treasury Board

Secrétaire  
du Conseil du Trésor

Ottawa, Canada  
K1A 0R5

Mademoiselle Aideen Nicholson, députée  
Présidente du Comité des comptes publics  
Pièce 163, Édifice de la Confédération  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Mademoiselle,

Dans une lettre datée du 18 décembre 1986, le Comité permanent des comptes publics a demandé qu'on le tienne au courant des progrès accomplis relativement à la mise en oeuvre du Programme d'action positive dans la fonction publique et lui fournisse de nouveaux renseignements sur le répartition des membres des minorités visibles par catégorie professionnelle en date du 30 octobre 1987.

Le rapport qui vous a été envoyé à l'origine était fondé sur l'enquête d'auto-identification menée auprès des employés de la fonction publique en 1985. Il est impossible à l'heure actuelle de mettre à jour les résultats de l'enquête, faute de nouvelles données. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue actuellement un sondage auprès de tous les ministères et organismes de la fonction publique en vue de mettre à jour les données de l'enquête qui ont trait aux membres des minorités visibles par catégorie professionnelle. Je serai heureux d'en communiquer les résultats dès qu'ils seront connus, soit vers le début d'avril 1988.

Si les membres du comité ont besoin d'autres renseignements à ce sujet, je leur fournirai avec grand plaisir.

Canada



Vous trouverez ci-joint, à l'intention des membres anglophones du Comité, la version anglaise de cette lettre.

Veillez agréer, Mademoiselle, mes meilleures salutations.

Gérard Veilleux

Pièce jointe

## APPENDICE "PUBL-26"



Department of Finance    Ministère des Finances  
Canada                      Canada

Deputy Minister            Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0G5

Madame Aideen Nicholson, député  
Présidente du Comité permanent  
des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

Je regrette de ne pas vous avoir vue à la réunion du Comité du 15 octobre, alors que le Comité continuait son examen du chapitre sur les dépenses fiscales, du rapport de 1986 du Vérificateur général.

Au cours de cette réunion, le Vice-président a demandé s'il était possible d'obtenir deux autres renseignements pour le Comité. La présente répond à ces demandes.

La première demande visait une liste des mesures, dans la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise, qui prennent fin à des dates précises. Ces renseignements ont été demandés relativement au programme de travail de notre Division de l'évaluation des mesures fiscales; ils sont fournis à l'annexe A.

La deuxième demande concernait la liste des mesures, lancées entre septembre 1984 et les propositions de réforme fiscale du gouvernement en juin 1987, visant à empêcher l'évitement fiscal. J'ai demandé si cette liste pouvait être incluse dans le procès-verbal du Comité.

Lorsque j'ai attiré l'attention du Comité sur cette liste, on m'a demandé si je pouvais indiquer quand les problèmes particuliers figurant sur la liste avaient été relevés et quand des mesures avaient été prises pour les régler. À cet égard, vous trouverez ci-joint (annexe B) la liste originale à laquelle des notes ont été ajoutées dans la marge de gauche. La liste originale était assez étendue et comprenait de nombreuses mesures qui ne visaient pas des pratiques particulières ou des abus relevés. La liste contient deux types de mesures d'ordre général, soit:

Canada

- 1) Des changements essentiellement techniques pour combler des lacunes dans la loi qui pourraient mener à des activités d'évitement (indiqués comme « technique » dans la marge à l'annexe B). Ces changements techniques émanent d'un examen continu de la législation fiscale par notre personnel ou par celui de Revenu Canada. Des sources, telles le Comité conjoint de l'Institut canadien des comptables agréés et de l'Association du Bureau canadien, suggèrent également de telles dispositions anti-évitement.
- 2) Des changements d'ordre politique apportés dans le contexte d'un budget (indiqués comme « politique » à l'annexe B). Lorsque ces changements éliminent des pratiques particulières d'évitement, ce fait est mentionné.

Les autres mesures de la liste, qui visaient des pratiques particulières, sont identifiées par les numéros dans la marge de gauche de l'annexe B. Les numéros assignés à ces mesures renvoient à l'annexe C, qui fournit, pour chaque mesure, les renseignements demandés par le Comité. Comme je l'ai dit à la réunion du Comité, il s'agit souvent d'une question de jugement que de déterminer quand les preuves d'un abus particulier deviennent concluantes. Compte tenu de ce fait, il a fallu faire attention pour établir, à l'annexe C, le moment où les problèmes particuliers ont été relevés.

L'annexe C contient également des renseignements sur le type de mesures prises pour restreindre l'évitement. Dans la plupart des cas, on a tout d'abord répondu à ces pratiques par des communiqués indiquant les intentions du gouvernement. Ces communiqués ont été suivis par des lois.

Tel qu'il est indiqué, la liste que j'ai fournie au Comité ne comprend que les mesures visant à empêcher l'évitement fiscal et annoncées entre septembre 1984 et la publication des propositions de réforme fiscale du gouvernement en juin 1987. Depuis juin 1987, nous avons évidemment continué à mettre en place des mesures anti-évitement. Un exemple récent est un communiqué du 25 septembre 1987 annonçant une ébauche de loi pour empêcher l'évitement fiscal lié aux dividendes en capital et aux remboursements au titre de dividendes. Les abus visés avaient été relevés par suite de consultations concernant la disposition générale anti-évitement proposée dans les propositions de réforme fiscale de juin.

J'espère que ces renseignements seront utiles au Comité. Si d'autres renseignements sont nécessaires, il me fera évidemment plaisir de les fournir.

**Veillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.**

Original signed by  
Stanley H. Hartt  
c. 1987

**Stanley H. Hartt**



ANNEXE APROGRAMMES FISCAUX COMPORTANT DES DISPOSITIONS DE TEMPORISATIONLoi de l'impôt sur le revenu

- . Crédit d'impôt général de 7 % et à l'investissement de 10 % (article 127(9), définition: «Crédit d'impôt à l'investissement» et «Pourcentage déterminé»): supprimé graduellement et au complet en 1987.
- . Crédit d'impôt à l'investissement au Cap Breton (article 127(9), définition: «Ouvrage approuvé»): expire, pour les demandes, après juillet 1988.
- . Crédit d'impôt à l'exploration (article 127(9), définition: «Crédit d'impôt à l'investissement», «Dépense admissible d'exploration au Canada», «Pourcentage déterminé»): expire en 1991.
- . Obligations pour le développement de la petite entreprise et obligations pour la petite entreprise (articles 15.1 et 15.2): expire pour les obligations émises après la fin de 1987.
- . Déduction d'intérêts (paragraphe 20(1)c): ébauche d'une loi diffusée le 2 juin 1987 (n° 87-89) en réponse à l'affaire Bronfman, qui a gravement limité la capacité des sociétés d'utiliser cette déduction; expire à la fin de 1988.

Loi sur la taxe d'accise

- . Ristourne de la taxe sur le carburant pour les agriculteurs et autres producteurs primaires (article 45): expire le 31 décembre 1987.

ANNEXE B

Type de mesure	Mesures de resserrement de l'impôt sur le revenu, lancées entre septembre 1987 et la réforme fiscale de juin 1987, pour empêcher l'évitement fiscal	
(2)	10 octobre 1984	Un moratoire est lancé sur les opérations vente-rachat liées aux investissements donnant droit au crédit d'impôt pour la recherche scientifique.
(1)	25 octobre 1984	On annonce que Revenu Canada ne fournira plus de décisions anticipées concernant les conséquences sur l'impôt sur le revenu de l'utilisation de sociétés en commandite et d'autres entreprises en participation pour transférer les crédits et les déductions d'impôt non utilisées des sociétés aux investisseurs.
	9 mai 1985	La Motion des voies et moyens relative au premier projet de loi comportant des notes techniques (projet de loi C-72) est déposée. Elle contient un certain nombre de mesures mineures de resserrement de nature technique, dont les plus importantes sont:
Technique		<ul style="list-style-type: none"> <li>Une disposition est ajoutée obligeant une fiducie ou une société de personnes à déduire du coût en capital de son bien amortissable le montant de toute aide gouvernementale reçue par un bénéficiaire de la fiducie ou par un membre de la société de personnes relativement aux liens. Un associé recevant une telle aide est tenu de faire une déduction correspondante au prix de base rajusté de sa participation dans la société, et un bénéficiaire recevant un tel intérêt est tenu de faire une déduction correspondante au prix de base rajusté de sa participation au capital de la fiducie.</li> </ul>
Technique		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les dispositions voulant que l'on déduise, d'une perte provenant de la vente d'un immeuble, tout gain sur la vente d'un fond de terre situé près ou sous l'immeuble sont resserrées pour s'assurer qu'on ne peut les éviter en transférant le fond de terre dans des opérations avec lien de dépendance.</li> </ul>

## Technique

- . La disposition conçue pour assurer que les dispositions relatives à la capitalisation restreinte ne peuvent être évitées par le biais de prêts d'intermédiaires qui sont des actionnaires non résidents déterminés d'une société débitrice est étendue pour s'appliquer également aux prêts d'intermédiaires qui ne font pas des opérations sans lien de dépendance avec des actionnaires non résidents déterminés d'une société débitrice.

## Technique

- . Une disposition est ajoutée pour empêcher que l'exemption pour résidence principale de l'impôt sur les gains en capital ne serve à exempter les gains d'un contribuable réalisés lors de la disposition de biens acquis en paiement de sa participation au capital d'une fiducie dans la mesure où le gain s'est accumulé tandis que le bien appartenait à la fiducie, sauf lorsque le bien était admissible comme résidence principale du contribuable pendant qu'il appartenait à la fiducie.

## Technique

- . L'exigence voulant que la déduction pour frais de déménagement ne s'applique qu'aux frais nets de tout remboursement non inclus dans le calcul du revenu du contribuable est resserrée pour exiger également que les frais admissibles soient nets de toute allocation reçue pour ces frais et non comprise dans le calcul du revenu du contribuable.

## Technique

- . Les dispositions anti-évitement conçues pour empêcher un contribuable exploitant une entreprise au Canada de déclarer en trop des déductions ou de déclarer en moins des recettes dans le calcul de son revenu d'entreprise relativement à certaines opérations avec lien de dépendance avec un non-résident sont élargies pour s'appliquer également au calcul du revenu de biens du contribuable, et la disposition empêchant la déclaration en moins de recettes est également élargie pour s'appliquer aux opérations où aucun montant n'est payé au contribuable et où il aurait été raisonnable qu'un montant soit payé si le non-résident traitait avec le contribuable dans une opération sans lien de dépendance.

## Technique

- . La disposition voulant que l'on reconnaisse la remise de dettes aux fins de l'impôt est élargie pour s'appliquer à la remise de l'intérêt qui a été déduit dans le calcul du revenu ou capitalisé aux fins de l'impôt.

- Technique
- . La règle exigeant une disposition présumée, par une fiducie, de son avoir minier à tous les 21 ans, ou à la mort du conjoint dans le cas d'une fiducie en faveur du conjoint, est corrigée pour assurer la reconnaissance de tout excédent de la valeur de l'avoir par rapport à son coût avant déduction aux fins de l'impôt.
- 23 mai 1985
- Le budget du 23 mai 1985 comprenait les mesures de resserrement qui suivent:
- Politique
- . Un impôt minimum sur les particuliers;
- Politique
- . des dispositions plus serrées d'attribution, y compris un élargissement des règles pour s'appliquer au revenu de biens acquis grâce au produit de prêts;
- Technique
- . De nouvelles mesures afin d'empêcher les particuliers de soustraire d'autres revenus à l'impôt au moyen des pertes engendrées par des déductions pour amortissement des biens (comme des bateaux de plaisance et des hôtels) utilisés dans des entreprises qui offrent des services combinés à l'utilisation des biens, sauf lorsque les investisseurs sont des particuliers qui participent activement et personnellement à l'exploitation quotidienne de l'entreprise;
- Politique
- . Une nouvelle exigence voulant que le crédit d'impôt à l'investissement soit fondé sur le coût des investissements admissibles, diminué de l'aide publique ou du remboursement que le contribuable a reçu ou est en droit de recevoir;
- Politique
- . De nouvelles dispositions pour limiter le report des crédits d'impôt à l'investissement inutilisés après un changement de contrôle d'une société;
- Technique
- . Des règles plus serrées pour déterminer les actions qui sont admissibles au crédit d'impôt à l'achat d'actions afin d'interdire l'utilisation de garanties, de prêts, de dividendes, d'achats d'actions d'autres sociétés ou de tout autre arrangement visant à restituer immédiatement une partie appréciable du prix d'émission de l'action à l'investisseur, ou à en garantir la restitution;



- |           |  |
|-----------|--|
| (2)       | . L'élimination du crédit d'impôt pour la recherche scientifique;  |
| Technique | . Suppression de l'exemption de 500 \$ au titre des prix pour réalisations lorsque le prix constitue un avantage lié au travail ou a été reçu relativement à une entreprise;   |
| (3)       | . Une nouvelle disposition exigeant l'inclusion, dans le revenu d'entreprise ou de biens d'un contribuable, de tout montant reçu à titre de paiement incitatif, de remboursement ou de contribution relativement au coût du bien ou à une dépense, à moins que le montant ne réduise le coût d'un bien ou d'une dépense qui s'y rapporte ou que le contribuable ne choisisse de réduire le coût ou la dépense; |
| Politique | . Suppression de la déduction pour inventaire de 3 % sur les devises (autres que les devises détenues pour leur valeur numismatique); et   |
| Technique | . La prolongation de la suppression de la déduction pour dividendes entre corporations sur les actions garanties par une institution financière désignée relativement aux actions acquises par une institution financière désignée dans le cours normal de ses affaires.   |
|           | De plus, le budget du 23 mai 1985 proposait l'exemption à vie pour gains en capital, qui a exigé le resserrement des règles liées au transfert, de particuliers à des sociétés, d'actions avec lien de dépendance, au dépouillement par dividendes et au calcul du capital versé.  |
| (10)      | 19 juillet 1985  |
|           | Des mesures sont annoncées pour empêcher l'évitement fiscal par l'utilisation de conventions concernant les biens restreints relatifs au pétrole et au gaz.  |
| (4)       | 26 novembre 1985   |
|           | Un Avis de motion des voies et moyens est déposé pour empêcher les sociétés de placement de répartir les recettes et le rendement du capital séparément à différents groupes d'investisseurs de sorte qu'ils puissent effectivement être reçus nets d'impôt.   |

- (5) 4 décembre 1985 Deux mesures de resserrement de l'impôt sont annoncées. La première mesure limite la règle de majoration du coût des biens d'une société de personnes aux biens en immobilisation non amortissables. La deuxième fait en sorte que les limites imposées aux investissements à l'étranger par des caisses de pensions ne peuvent être évitées en interposant une société canadienne entre la caisse et l'investissement à l'étranger.
- 26 février 1986 Le budget du 26 février 1986 proposait les mesures suivantes pour empêcher l'évitement fiscal:
- (1)
- l'introduction de dispositions concernant la fraction «à risques» dans les sociétés en commandite et certaines autres sociétés de personnes pour limiter le montant des crédits d'impôt à l'investissement et des pertes d'entreprise qui peut être transféré aux commanditaires ou assimilés au montant de leur investissement à risque dans la société en commandite;
- Politique
- une mesure permettant à un employeur de déduire la rémunération courue au cours d'un exercice que si elle est versée les 180 jours suivant la fin de l'exercice;
- Politique
- un changement à l'exemption personnelle au titre du conjoint à charge pour que l'exemption soit calculée en fonction du revenu du conjoint pour toute l'année, plutôt qu'à partir de la date du mariage;
- Politique
- de nouvelles règles concernant les ententes d'échelonnement du traitement de sorte que la rémunération différée par un employé au moyen d'une entente d'échelonnement du traitement soit imposée au niveau de l'employé en fonction de la rémunération courue plutôt que versée;
- Politique
- l'élargissement de l'obligation de présenter des déclarations annuelles de renseignements pour qu'elle s'applique aux escomptes sur les bons du Trésor.

Technique (décision du Tribunal - Western Technologies 18 décembre 1985)	26 mars 1986	Un Avis de motion des voies et moyens est déposé pour assurer que l'impôt de la Partie VIII relatif aux désignations aux fins du crédit d'impôt pour la recherche scientifique peut être fixé et perçu dès qu'il est payable et que les règles visant les impôts contestés ne s'appliquent plus à l'impôt de la Partie VIII.
(6)	3 octobre 1986	Une nouvelle disposition est annoncée pour limiter le transfert de crédits d'impôt à l'investissement obtenus par une fiducie à ses bénéficiaires pour ne comprendre que les crédits d'impôt à l'investissement obtenus par une fiducie testamentaire.
(11)	27 novembre 1986	Un impôt spécial est annoncé, devant être payé par les sociétés qui distribuent leurs surplus en tant que produit de la disposition d'actions plutôt qu'en tant que dividendes imposables.
(7)	27 novembre 1986	On annonce que la déduction pour dividendes entre corporations sur les actions privilégiées avec garantie ne sera pas permise.
(9)	15 janvier 1987	Des modifications sont annoncées pour empêcher le transfert de pertes aux fins de l'impôt par l'acquisition du contrôle de sociétés et d'autres moyens.
(8)	6 février 1987	On annonce que des modifications seront présentées pour s'assurer que les dispositions spéciales prévoyant la déductibilité du coût des participations au revenu d'une fiducie sont limités aux fiducies testamentaires et aux autres fiducies non commerciales.
	18 février 1987	Le budget du 18 février 1987 comprenait les mesures suivantes pour empêcher l'évitement fiscal:
Politique		la modification voulant que les retenues à la source soit reçues par le Receveur général dans le délai exigé;

- Technique . des dispositions ajoutées pour clarifier l'évaluation de l'avantage fiscal reçu par un employé ou un actionnaire lorsque l'employeur ou la société, respectivement, lui accorde une remise de dette;
- Technique . une extension de l'impôt payé par les courtiers ou les négociants en valeurs mobilières sur les dividendes non réclamées pour qu'il s'applique également aux intérêts et aux produits de disposition de biens dont le véritable propriétaire est inconnu;
- Technique . un changement à l'exemption de l'impôt de la partie IV sur les dividendes reçus par les corporations à capital de risque prescrites pour limiter l'exemption aux dividendes d'actions qui constituent des placements admissibles en vertu du programme provincial d'obtention de capital de risque applicable;
- Technique . un changement voulant que le coût fiscal, pour les sociétés acheteuses, d'actions acquises dans des échanges d'actions auxquels s'applique l'article 85.1 soit limité au moindre de la juste valeur marchande des actions et du capital versé à leur titre immédiatement avant l'échange.
- 5 juin 1987 Les mesures de resserrement qui suivent étaient incluses dans le projet de loi C-64:
- Technique . le calcul au prorata des déductions d'un contribuable qui sont fondées sur un pourcentage des frais non réclamés d'exploration et d'aménagement à l'étranger, des frais non réclamés d'aménagement au Canada et des frais non réclamés à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz, lorsque l'année d'imposition du contribuable est de moins de 51 semaines;
- Technique . l'introduction d'une restriction quant à la déduction d'un montant au titre du compte compensatoire cumulatif après un changement de contrôle de la société;
- Technique . l'introduction de nouvelles restrictions dans les dispositions sur les échanges d'actions de sorte que les dispositions ne s'appliquent que dans le cas où la société acheteuse émet des actions non encore émises en échange d'actions de la société acquise, et pour prévoir que l'augmentation du capital versé au titre des actions de la société acheteuse émises dans un échange ne peut dépasser le capital versé au titre des actions achetées;



## Technique

- . l'exigence d'une fin d'année d'imposition immédiatement avant qu'une société ne devienne exonérée d'impôt, et le traitement de son bien comme ayant été disposé immédiatement avant la fin d'année et acheté de nouveau au moment où la société devient exonérée d'impôt;

## Technique

- . l'introduction d'une nouvelle disposition prévoyant que les pertes subies avant un changement de statut fiscal d'une société ne peuvent être déduites dans le calcul de son revenu imposable pour une année d'imposition prenant fin après le changement de statut si elles auraient pu servir à réduire le revenu imposable pour les années d'imposition prenant fin avant le changement;

## Technique

- . l'introduction de nouvelles dispositions prévoyant que des mesures de saisie-arrêt peuvent être prises par Revenu Canada, Impôt pour régler l'obligation d'un contribuable à l'égard de retenues à la source qu'il n'a pas remis dans le cas où, en raison d'une cession de biens ou autre garantie, des paiements sont réacheminés à un créancier garanti du débiteur fiscal.

ANNEXE CRéponse aux questions liées à la politique fiscale1) Sociétés en commandite

- . La décision Gelber en 1983 a été suivie d'une série de demandes de décision en 1984 comportant l'utilisation de sociétés de personnes dans des accords financiers après impôt.
- . Achèvement des décisions anticipées sur les sociétés en commandite à compter du 25 octobre 1984, en attendant un examen juridique et législatif.
- . Moratoire prolongé sur les décisions, à compter du 25 mai 1985.
- . Dispositions concernant la fraction à risque de sociétés en commandite, présentées le 26 février 1986.

2) CIRS

- . La preuve d'une levée importante de titre donnant droit au CIRS a été constatée au printemps 1984 et la preuve d'abus a été confirmée à l'automne 1984.
- . Les CIRS ont été limités aux actions admissibles le 10 octobre 1984.
- . Le programme des CIRS a pris fin le 23 mai 1985.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-84 en novembre 1985.

3) Paiements incitatifs liés au loyer

- . La décision concernant Consumers Gas (Cour fédérale - Division de première instance) - du 24 septembre 1982 a soulevé la question.
- . L'appel est refusé en mars 1984 (rejeté pour une question de procédure).
- . Décision d'amener Consumers Gas II en cour en décembre 1984.
- . Changements apportés au budget le 23 mai 1985.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-84 en novembre 1985.

4) Sociétés de placement qui répartissent les revenus et les remboursements de capital

- . Question soulevée au début de l'automne 1985.

- . Communiqué diffusé le 26 novembre 1985.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-23 en octobre 1986.

5) Augmentation factice du coût de base des biens d'une société de personnes

- . Même si l'on savait depuis un certain temps qu'il était possible d'augmenter le coût de base des biens d'une société de personnes, la capacité d'organiser une prise de contrôle en créant une société de personnes afin de profiter de l'augmentation du coût de base a été confirmée par un examen juridique d'un arrangement particulier en juin 1985.
- . Communiqué émis le 4 décembre 1985.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-23 en octobre 1986.

6) Évitement des dispositions concernant la fraction à risque d'une société en commandite en utilisant une fiducie pour transmettre les crédits d'impôt à l'investissement aux bénéficiaires

- . Découvert à la mi-juin 1986.
- . Lettre aux auteurs de l'opération le 7 juillet 1986.
- . Opération renouvelée en septembre 1986.
- . Communiqué émis le 3 octobre 1986.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-23 en octobre 1986.

7) Transfert de pertes au moyen d'actions privilégiées avec garantie

- . Découvert à l'été 1986.
- . Communiqué émis le 27 novembre 1986.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-64 de juin 1987 (non encore adopté).

8) Déductibilité du coût de la participation au revenu d'une fiducie commerciale

- . Découvert le 5 février 1987.
- . Communiqué émis le 6 février 1987.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-64 de juin 1987 (non encore adopté).

9) Transfert de pertes comportant des changements de contrôle et d'autres méthodes

- . Les transferts ont atteint un sommet à la fin de l'automne 1986.
- . Communiqué émis le 15 janvier 1987.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-64 de juin 1987 (non encore adopté).

10) Biens restreints de l'industrie des ressources

- . La décision concernant «Alberta and Southern» de novembre 1978 a révélé la possibilité d'utiliser les biens restreints comme technique de financement après impôt. L'utilisation accrue de cette technique en 1985 a donné lieu à un examen accéléré menant à l'émission d'un communiqué en juillet 1985.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-23 d'octobre 1986.

11) Impôt sur les dividendes versées

- . Question relevée à la mi-juin 1986.
- . Élaboration de la politique menant à l'émission du communiqué du 27 novembre 1986.
- . Mesure législative incluse dans le projet de loi C-64 de juin 1987 (non encore adopté).



## APPENDICE "PUBL-27"



Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

Deputy Minister

Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0H4

Madame Aideen Nicholson  
Présidente  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0H6

Madame,

Vous trouverez ci-joint des renseignements demandés par le Comité permanent des comptes publics lorsque M. Rawson a comparu devant lui les 27 et 29 janvier 1987, ainsi qu'un bilan des mesures qu'a prises le Ministère par suite des observations faites par le Comité dans ses quatrième et cinquième rapports.

#### Données relatives aux dettes des bandes

Vous nous avez demandé de vous fournir des données procentuelles sur les dettes des bandes, données semblables à celles qui figuraient dans la lettre que le Ministère vous envoyait en date du 31 juillet 1986.

J'aimerais vous informer que le Ministère a mis au point un système de collecte et de consignation des données qui lui permet de rassembler des informations sur la situation financière et les rapports de vérification des bandes indiennes. Grâce à celui-ci, nous avons pu ainsi obtenir les chiffres suivants, qui peuvent être comparés à ceux fournis en juillet 1986. Ces chiffres donnent un aperçu de la situation actuelle de l'administration des bandes.

- Signalons qu'en 1985-1986, 94,2 p. 100, soit 685, des 727 bandes ayant reçu des contributions ont présenté un rapport de vérification, tandis que 5,8 p. 100, c'est-à-dire 42 bandes, ne l'avaient toujours pas fait au 31 mars 1987. Les rapports de 60,1 p. 100 des bandes n'étaient assortis d'aucune réserve, comparativement aux rapports de 24,7 p. 100 des bandes qui en comportaient

Canada

une. Dans 15,2 p. 100 des cas, le vérificateur a émis une récusation.

- Au 31 mars 1986, 44,3 p. 100 des bandes accusaient un déficit de roulement. Dans 23 p. 100 des cas, ce déficit équivalait à plus du budget d'un mois des sommes totales versées à la bande par le MAINC.

Nous devrions pouvoir obtenir des données encore plus détaillées d'ici avril 1988.

#### Passif éventuel: Baie James

M. Redway a demandé qu'on lui indique si l'estimation de la dette éventuelle du gouvernement du Canada en 1985-1986, 2,9 milliards de dollars, comprenait les montants réclamés relativement à des questions en suspens se rapportant à la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Nous avons établi qu'aucune somme n'a été prévue pour cette fin en 1985-1986.

En effet, le Ministère est tenu de ne porter au Rapport du passif éventuel que les montants réclamés dans le cadre de poursuites judiciaires. Jusqu'à présent, une seule action a été intentée relativement à la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Cette action, pour 13 millions de dollars, n'ayant été intentée qu'à la fin de mars 1987, nous avons dû l'inscrire, ainsi que les 18 millions réclamés pour l'exercice en cours, dans le deuxième rapport trimestriel du passif éventuel de 1987-1988.

M. Redway a également demandé si le gouvernement avait, en 1975, une estimation des dépenses qu'il aurait à engager en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (les versements forfaitaires mis à part).

Nous nous sommes penchés sur cette question. Il semble qu'étant donné le grand nombre de questions qui restaient à négocier, aucune estimation définitive des coûts n'ait alors été disponible. Il subsiste encore de l'incertitude, d'ailleurs, mais les choses se préciseront quand les négociations sur la mise en oeuvre des questions en suspens se rapportant à la Convention de la Baie James, actuellement en cours, auront pris fin et que le Cabinet aura approuvé les coûts définitifs de la mise en oeuvre.

### Le quatrième rapport

Je voudrais aussi vous donner des renseignements sur les points soulevés au 13e paragraphe du quatrième rapport du Comité, c'est-à-dire sur des mesures correctives précises que le Ministère s'est engagé à prendre au cours des trois prochaines années.

#### **A. Mesures destinées à améliorer la formation et le recrutement du personnel de Terres, revenus et fiducie**

On a fini d'analyser les besoins de formation en juillet 1987, c'est-à-dire d'établir les connaissances et les capacités que devraient posséder les fonctionnaires de Terres et successions pour remplir leurs responsabilités. Le Ministère a donc mis au point, suite à cette analyse, un programme de formation de cinq cours internes. Nous avons déjà fini la conception, la mise au point et l'étape pilote du premier cours, qui porte sur la gestion des successions. Le guide du moniteur est actuellement en voie d'être traduit; il me fera plaisir d'en envoyer un exemplaire au Comité, sous pli séparé.

#### **B. Gestion des comptes de capital des Indiens: comptes de fiducie des mineurs**

Le 24 juillet, 1987, M. McKnight a envoyé à tous les chefs indiens une lettre leur indiquant les modifications qu'on entend apporter à la Loi sur les Indiens pour préciser les responsabilités respectives du ministre des Affaires indiennes et des conseils de bande en ce qui a trait au versement, aux parents ou aux tuteurs d'un enfant, de fonds provenant du compte de capital de l'enfant en question. J'ai annexé une copie de cette lettre. Une réunion finale avec les bandes les plus affectées par les modifications proposées se tiendra le 12 novembre prochain. On prévoit que le Ministre déposera le projet de loi en Chambre au cours des mois qui viennent.

#### **C. Service conjoint d'arpentage**

En 1983, le Conseil du Trésor approuvait un programme d'automatisation du registre cadastral des terres indiennes. À l'époque, l'Arpenteur général des terres du Canada

acceptait de dresser et de tenir les cartes et tracés nécessaires pour compléter les dossiers informatisés.

On a d'abord essayé de tracer les cartes dans les bureaux régionaux d'Energie, Mines et Ressources (EMR), mais l'expérience s'est révélée coûteuse et inefficace. Au cours de la dernière année, le MAINC et EMR ont discuté de la possibilité de créer une unité d'arpentage au MAINC, mais EMR ne s'est pas encore fermement engagé à fournir les ressources requises. Le sous-ministre associé vient donc d'indiquer à son homologue, par lettre, qu'il nous faudra bientôt connaître leurs intentions à ce sujet. Je vous fais parvenir copie de cette lettre sous pli distinct.

#### **D. Règlement des successions indiennes**

Nous venons de finir de revoir nos modalités de gestion des successions d'Indiens et de préparer un guide pertinent.

Nous avons aussi dressé un plan de travail qui permettra de clore tous les dossiers de plus de trois ans, et trouvé les ressources nécessaires. Plus de 1000 dossiers ont trois ans ou plus, et plus d'un tiers de ceux-ci ont trait à l'Ontario. L'équipe chargée du projet se penchera donc sur ceux-ci en un premier temps; elle devrait les avoir terminés en septembre 1988.

Par ailleurs, à cause de la complexité des dossiers, il semble de plus en plus certain qu'il faudra ajuster le calendrier d'élimination de l'arriéré; après le volet Ontario, nous serons plus en mesure d'établir l'importance des ressources nécessaires au reste du projet.

En outre, le Ministre entend déposer en Chambre, au cours des prochains mois, une modification de la Loi sur les Indiens ayant pour effet de porter de 2 000 \$ à 75 000 \$ la part préférentielle du veuf ou de la veuve. Cette modification, qui réduira sensiblement la tâche du Ministère au chapitre des successions, à l'avenir, a été mentionnée par le Ministre dans une lettre à tous les chefs indiens (copie ci-jointe).



### **E. Inventaire des ressources forestières**

Pour répondre correctement à la question, je dois décrire brièvement les trois niveaux d'inventaire des boisés des Indiens; ils sont fondés sur des classes du Service canadien des forêts:

<u>Niveau reconnaissance:</u>	estimation des essences
<u>Niveau gestion:</u>	inventaire détaillé
<u>Niveau exploitation:</u>	inventaire très poussé d'un secteur donné en vue de la coupe.

Des inventaires de niveau reconnaissance existent maintenant pour toutes les réserves indiennes. En 1991, un inventaire de niveau gestion aura été fait pour chaque bande dont les boisés pourraient être commercialement exploités et qui s'intéresse à la gestion forestière programmée. Ces inventaires existent déjà dans 40 p. 100 des cas. Enfin, des inventaires de niveau exploitation se font couramment quand il existe un projet d'exploitation particulier.

### **F. Inventaire des ressources non renouvelables (à l'exclusion des ressources pétrolières et gazifères)**

Le Ministère respecte le calendrier actuel, qui prévoit qu'un inventaire des ressources minérales de toutes les terres des réserves sera prêt en 1990.

Je compte faire parvenir trois documents au Comité, sous pli séparé: le premier définit l'approche du Ministère au répertoriage des possibilités minières des réserves. Le deuxième est le calendrier des inventaires minéralogiques des réserves des huit régions au sud du 60<sup>e</sup> parallèle, lesquels seront terminés d'ici 1990. Le troisième est un exemple concret d'un dépouillement des inventaires effectué pour le compte d'une bande du centre de la Colombie-Britannique. J'espère qu'ainsi le Comité saisira la portée de ces inventaires.

### G. Automatisation du Registre des terres

Depuis le rapport fait par M. Rawson le 30 avril dernier, nous avons converti les dossiers de 153 autres réserves, pour un total de 346, dont toutes les réserves de l'Alberta.

Les données relatives aux réserves de l'Alberta ayant été converties, nous nous sommes attaqués à celles des 1600 réserves de la région de la Colombie-Britannique. Cette partie du travail devrait prendre fin au milieu de 1990. Nous avons donc dû repousser à 1993 la fin prévue de la conversion de tous les dossiers.

La vérification de l'exactitude des inscriptions au Registre, qui doit en précéder le versement sur ordinateur, s'est révélée plus lente que prévu, et nous prévoyons que les choses deviendront même plus complexes quand nous passerons aux régions dont la colonisation est plus ancienne -- les principales carences de notre documentation concernent justement celles-ci. Si vous croyez que ce serait utile, je me ferai un plaisir d'organiser une démonstration de l'utilisation du registre informatisé pour le bénéfice des membres et du personnel du Comité.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles, et je ne manquerai pas de tenir le Comité au fait de ces questions et de lui fournir des renseignements sur tout autre sujet qu'il pourrait soulever.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Harry Swain

p.j.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, December 15, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;

John Hitchinson, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

J.A. Macdonald, Acting Comptroller General.

*From the Department of Regional Industrial Expansion:*

Harry Rogers, Deputy Minister.

#### TÉMOINS

Le mardi 15 décembre 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;

John Hitchinson, directeur principal.

*Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

J.A. Macdonald, contrôleur général par intérim.

*Du ministère de l'Expansion industrielle régionale:*

Harry Rogers, sous-ministre.











JUL 19 1989



